ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНДУСТРИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

РЕФЕРАТ

Дисциплина: «Административное право»

Тема: «Предмет и метод административного права»

Специальность: юриспруденция 030500

Группа: Вз07Ю23п

Студент: Афанасьева Наталья Михайловна

Преподаватель: Дробатухин Валерий Сергеевич

 г. Вязьма

2008 г.

Содержание.

Введение 5

Предмет административного права 6

Метод административного права 9

Система административного права 12

Заключение 13

Список используемых источников 14

**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.

Согласно теории права известно, что нормы права, взаимосвязанные по предметно-функциональному признаку и регулирующие конкретные видовые общественные отношения, образуют правовой институт. Совокупность норм, объединенных в правовые институты регулирующих определенную сферу общественных отношений, образует отрасль права. Основой деления права на отрасли и институты являются предмет и метод правового регулирования. Они служат критериями построения системы права.[[1]](#footnote-1)

Одно из важнейших мест в системе российского права и юридической науке занимает административное право, т.к. оно является базовой, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Административное право составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни.

Современное российское административное право призвано юридически регулировать повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения. А их можно без труда обнаружить на различных участках хозяйственной, социально-культурной и чисто административной работы (оборона, безопасность, внутренние дела и т.п.). Тем самым административное право выполняет роль одного из наиболее ярко проявляющихся выразителей публично-правовых, т.е. государственных, интересов в различных сферах общественной жизни.[[2]](#footnote-2) В прошлые годы ученые, определяя предмет административного права, отмечали, что оно призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления.

Однако, в условиях проводимой административной реформы, такое определение не раскрывает полностью сущность административного права. Поэтому следует согласиться с Л.Л. Поповым, который указывает, что «административное право все в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата».[[3]](#footnote-3)

И так, целью данной работы будет определение совокупности общественных отношений, которые регулируются административным правом, составляющих его предмет, а также совокупности правовых способов, приемов и средств воздействия на те общественные отношения, то есть метода административного права. Тем самым, с помощью предмета и метода определить место административного права как отрасли в системе юридических наук.

**Предмет административного права**

В юридической науке утвердилось мнение о том, что отрасли права отличаются друг от друга, прежде всего предметом и методом правового регулирования. В литературе по поводу содержания и структуры предмета административного права имеются самые различные мнения.

Так, Д.Н. Бахрах отмечает, что «предметом административного права являются отношения, возникающие при организации исполнительно-распорядительных органов и в процессе их административной деятельности, при осуществлении внутриорганизационной деятельности руководителями других государственных и муниципальных органов, а также в ходе реализации административной власти судьями и общественными организациями».[[4]](#footnote-4)

Также имеется и другое мнение по поводу предмета административного права. Так, по мнению Ю.М. Козлова, «предмет административного права достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

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

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

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере внутренней жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне властных функций и полномочий».[[5]](#footnote-5)

Таким образом, Ю.М. Козлов в качестве предмета административного права рассматривает круг общественных отношений, складывающийся в сфере исполнительной власти.

Однако, по мнению Б.Н. Габричидзе, «ограничение предмета административного права только кругом общественных отношений в сфере исполнительной власти сужает и тем самым обедняет и этот предмет, и, в конечном счете, само административное право. Где-то в тени остаются гражданин и исполнительная власть; административно-правовая часть статусов гражданина и общественных обязанностей; ответственность административных органов перед гражданином и общественными объединениями; контроль за деятельностью органов, звеньев и подразделений исполнительной власти, а также иных административных структур и учреждений».[[6]](#footnote-6)

Следовательно, в современных условиях требуется видоизменить подход к предмету административного права и определять его предмет с новых демократических позиций.

Таким образом, ученые выделяют критерии, которые необходимо учитывать при определении предмета административного права:

а) сфера государственного управления, охватывающая любые проявления государственно-управленческой деятельности;

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

в) реализация ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.[[7]](#footnote-7)

Это те условия, при которых управленческие отношения возникают по поводу реализации задач и функций исполнительной власти.

 (например, вышестоящие и нижестоящие органы); и т.п.).

 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.

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”[[8]](#footnote-8). 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) и 3) используемая им при этом власть.[[9]](#footnote-9)

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) внутри аппаратные 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.

# Метод административного права

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, рыбохраны 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 - властеотношений.[[10]](#footnote-10)

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников. Ими являются методы правового регулирования общественных отношений. Вместе с предметом они дают наиболее емкую характеристику любой отрасли права, включая и административное.

Метод правового регулирования часто выступает в качестве определяющего критерия при выявлении и разграничении правовых отраслей. Это связано с тем, что по кругу регулируемых общественных отношений, т.е. по предмету отрасли права, они нередко оказываются весьма близкими, а иногда даже совпадают в своих основных проявлениях, поэтому определение метода правового регулирования общественных отношений является немаловажным.

В юридической науке проблема методов правового регулирования является дискуссионной. Ю.М. Козлов полагает, что до сих пор имеются два принципиально различных подхода к пониманию их содержания: «а) каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод; б) все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтительной представляется вторая позиция».[[11]](#footnote-11)

Любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Представляется необходимым определить содержание этих средств правового регулирования общественных отношений.

Предписания – возложение на лиц прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Запреты – возложение на лиц прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Дозволения – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Указанные правовые средства используются с учетом особенностей предмета отрасли административного права.

Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему:

а) установление определенного порядка действий - предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридические последствия, на достижение которых ориентирует норма;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направлять жалобы граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора. Это – «жесткий» вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия (наказания) либо освобождения его от ответственности;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные. Это – «мягкий» вариант дозволения. В связи с этим надо подчеркнуть, что фактически дозволительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий;

д) допуск в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство).[[12]](#footnote-12)

Таким образом, можно сделать вывод о том, что во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно, независимо от конкретной формы выражения властности (предписание, запрет, дозволение или разрешение).

**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).

**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.

Определив предмет и метод административного права, можно придти к выводу о том, что данная проблема связана, прежде всего, с глубокими политическими и социально-экономическими реформами, происходящими в России.

Прежде всего, изменения сущности административного права в современных условиях связаны, прежде всего, со становлением Российской Федерации как демократического федеративного правового государства.

Так, изменение политической системы повлекло за собой изменение положения в обществе и государстве личности, гражданина – он, его права и свободы стали высшей ценностью. Гуманизация всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека привели к пересмотру концепции взаимоотношений государства и гражданина. Вместо признаваемого приоритета общественных, государственных интересов над личными в основу положена концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина.

Переход к рыночным отношениям в экономике повлиял и на сущность административного права. Возникновение многообразия форм собственности потребовало и равной защиты со стороны государства всех ее видов, государственного регулирования новых экономических процессов.

Стало ясно, что без государственного регулирования, и, прежде всего административно-правового, экономические проблемы решить невозможно. Государство с помощью административного права стало усиливать свое воздействие на экономику, облекая экономические механизмы – цена, прибыль, налог, пошлина, квота, кредит и т.д. – в административно-правовую форму, т.е. пошло по пути, по которому идут все развитые страны.

Таким образом, в регулируемых административным правом отношениях главным является позитивное воздействие на регулируемые общественные связи, причем на первый план, как было отмечено ранее, выдвигаются отношения аппарата государственного управления с гражданами. Следовательно, практическая реализация провозглашенных Конституцией РФ демократических прав и свобод личности осуществляется органами и должностными лицами, представляющими исполнительную власть, и при наличии механизма административно-правового регулирования.

Следовательно, из всего ранее сказанного, можно сделать вывод о том, что понимание предмета и метода административного права дает нам представление о сущности и месте административного права в системе юридических отраслей знаний, отражая тенденции его развития в современных российских условиях.

**Список использованных источников**

1. Административное право. Учебник. / Под ред. Л.Л. Попова. М.: «Юристъ», 2005.
2. А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1999.

3. Бахрах Д.Н. Административное право. - М.: 1995.

4. Бельский К.С. Феноменология административного права. - Смоленск: 1995.

5. Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. Административное право. Учебник. М., 2002.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации: - М.: 2007 г.

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

8. Ноздрачев А.Ф. Административное право: Фундаментальный курс. - М.: 1992.

9. Теория государства и права. Учебник. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: «Юристъ», 2002.

1. Теория государства и права. Учебник. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: «Юристъ», 2002. С.389-392. [↑](#footnote-ref-1)
2. Административное право. Учебник. / Под ред. Л.Л. Попова. М.: «Юристъ», 2005. С.3-5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Теория государства и права. Учебник. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: «Юристъ», 2002. С.395. [↑](#footnote-ref-3)
4. Д.Н. Бахрах. Административное право. Учебник. М., 1995. С.3-5. [↑](#footnote-ref-4)
5. А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. Административное право РФ. Учебник. М.,1999. С.24. [↑](#footnote-ref-5)
6. Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. Административное право. Учебник. М., 2002. С.27-28. [↑](#footnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. - 1996. - № 1. - С. 17. [↑](#footnote-ref-8)
9. Бахрах Д.Н. Административное право. - М.: 1993. - С. 10-12. [↑](#footnote-ref-9)
10. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. - С. 28-30. [↑](#footnote-ref-10)
11. Административное право. Учебник. / Под ред. Л.Л. Попова. М.: «Юристъ», 2005. С.53. [↑](#footnote-ref-11)
12. Административное право. Учебник. / Под ред. Л.Л. Попова. М.: «Юристъ», 2005. С.55-56.

 [↑](#footnote-ref-12)