**Понятие, предмет, метод и система отрасли административного права, его источники, соотношение с другими отраслями права**

B.C. Четвериков

Административное право является одной из основных публичных отраслей права и предназначено, прежде всего, для регулирования специфических (управленческих) общественных отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления и администрации органов местного самоуправления.

Административно-правовые нормы регулируют также управленческие отношения в процессе деятельности иных форм осуществления государственной власти (законодательной, судебной), их обслуживающих аппаратов, в сфере деятельности института президентства и обслуживающих его структур, а также в аппаратах прокуратуры, государственного контроля, военного управления, аппаратах ЦИК РФ, Счетной палаты и иных государственных органах, а также управленческие отношения, возникающие в сфере негосударственного управления, например, в связи с осуществлением общественными объединениями некоторых функций государственного управления (ДНД, товарищеские суды, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.).

Административное право как отрасль — это совокупность юридических норм и правил, регулирующих поведение субъектов права в процессе осуществления ими управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ и отношения управленческого характера, возникающие при реализации других форм государственной деятельности: законодательной, института президентуры, судебной, прокурор-ской и др.

Административное право как понятийная категория означает, прежде всего, государственно-управленческое право, пуб-личную отрасль права, так как объектом регулирования его норм и правил являются управленческие отношения, складывающиеся, в основном, в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления и другие управ-ленческие отношения, в которых властным субъектом управления с одной стороны всегда выступает государственный орган исполнительной власти, государственный орган управления, их должностное лицо или законодательно уполномоченный общественный орган (ДНД, товарищеские суды, различные административные комиссии органов местного самоуправления).

Инициативной стороной в административно-правовых отношениях, как правило, выступает субъект управления, обладающий государственно-властными полномочиями по отношению к объекту управления, обладающему правомочиями, то есть правом требовать соблюдения, исполнения и защиты своих прав, свобод и законных интересов (т.е. реализация конституционного принципа «что не запрещено, то разрешено»). Следует отметить, что термин «защита охраняемых законом интересов» уже по объему нежели «защита законных интересов».

По своей сущности административное право как регулятор общественных отношений в целом не отличается от других отраслей права. Каждая отрасль права имеет свой предмет регулирования, под которым в целом понимаются конкретные однородные общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере жизнедеятельности человека, а метод воздействия на эти отношения может быть заимствован у другой отрасли права. Например, административные методы воздействия используются другими отраслями права: финансовой, таможенной, налоговой, муниципальной, земельной и др.

Административное право как отрасль права - это совокупность норм, правил поведения установленных или санкционированных государством, его уполномоченными органами, должностными лицами, обеспеченных мерами государственного принуждения в целях регулирования управленческих отношений, возникающих в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ, а также в деятельности иных государственных органов власти и их аппаратов, в деятельности негосударственных организаций, уполномоченных в законном порядке осуществлять управленческие функции. То есть в сферу административно-правового регулирования включен однородный круг управленческих общественных отношений, возникающий в процессе практической, повседневной реализации функций и задач жизнеобеспечения личности, государства и общества в целом органами исполнительной власти, государственного управления и администрациями органов МСУ.

Предметом отрасли административного права принято считать управленческие общественные отношения, возникающие в процессе реализации государственно-властных функций и задач для достижения целей административно-правового регулирования органами исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ и их уполномоченными должностными лицами. Следует сразу отметить, что предмет и объект отрасли права и учебной дисциплины по содержанию — это управленческие отношения, только объект как управленческие отношения расположен по окружности предмета, то есть, по существу, предметы различных отраслей и дисциплин взаимосвязаны между собой через свои объекты.

Кроме этого, нормами административного права охраняются общественные отношения, регулируемые другими отраслями права, например, земельного, горного, водного, финансового, таможенного, налогового, муниципального, жилищного и др.

Объектом административно-правового регулирования является широкий круг общественных отношений, складывающийся в сфере осуществления функций и задач органов исполнительной власти, государственного управления, деятельности администраций органов МСУ, других органов государственной власти (законодательной, судебной), их аппаратах, иных государственных органов, а также санкционированных государством видов деятельности, реализуемых негосударственными органами (ДНД, товарищеские суды, профсоюзы, различные административные комиссии при органах МСУ). Следовательно, объект административного права шире его предмета и является как бы «пограничным» рубежом и средством взаимодействия с другими отраслями права.

Объектом административного права являются также административно-процедурные и другие организационно-правовые отношения в сфере деятельности аппаратов исполнительной власти, государственного управления, а также внутриоргани-зационные управленческие отношения в аппаратах, обслуживающих институт президентуры, органы законодательной власти, суда, прокуратуры, Счетной палаты, Центральной избирательной комиссии и др.

Здесь работает такой принцип: если сильно сужать предмет отрасли права, то сама отрасль обедняется, многое теряет; если расширять границы предмета до границ объекта, то можно утратить самостоятельность предмета самой отрасли права, так как она смыкается с предметами других отраслей права.

Административный метод — это властный метод, осуществляемый от имени государства; в нашем случае он осуществляется органами исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ их уполномоченными должностными лицами; гарантируется и обеспечивается его реализация государственными мерами убеждения и принуждения. В определенных случаях законодательством этот властный метод может делегироваться иным, не государственным, органам, на основании и в порядке, определенном законом (например, члены ДНД могут доставлять правонарушителей в штаб ДНД или общественный пункт охраны правопорядка для составления административного протокола).

Кроме административного (властного) метода в административном праве широко используются методы административно-договорные, например, заключение контракта о прохождении военной службы или иной специализированной службы в государственных органах. Во время заключения административного договора действует принцип равноправия сторон, когда же договор о контрактной службе подписан сторонами, то в действие вступает метод властиподчинения (приказ начальника обязателен для исполнения подчиненным). Однако есть исключение, когда заключается равноправный административный договор между органами исполнительной власти субъектов РФ или между органом исполнительной власти субъекта РФ и Федеральным органом исполнительной власти. Здесь реализуется характер равенства сторон, участников административно-правовых отношений. В органах исполнительной власти, государственного управления могут возникать горизонтальные управленческие отношения (согласования, коллегиального обсуждения, использование компромиссов при выработке и принятии управленческих решений и др.). В административном праве используются и методы стимулирования управленческой деятельности, различные поощрения (моральные и материальные), налоговые льготы и др. Значительно реже используются методы административного принуждения, так как это дорогостоящие методы и не всегда эффективны. Методы государственного управления и регулирования в новых экономических условиях претерпевают серьезные изменения в соответствии с условиями и действиями факторов внешней среды, уровня правосознания граждан и должностных лиц государства, как субъектов административно-правовых отношений.

Система отрасли административного права — это совокупность норм, правил административного права, взаимосвязанных и взаимозависимых и образующих специфическое информационно-правовое единство, обеспечивающее эффективное правовое регулирование управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной деятельности, государственного управления, администраций органов МСУ, а также отношения в сфере управленческой деятельности, осуществляемой другими органами государственной власти и их обслуживающими аппаратами и иными уполномоченными законом субъектами административного права.

Отрасль административного права имеет тесную взаимосвязь со всеми другими отраслями права, но при этом обладает специфическими признаками, обусловленными своим предметом регулирования, методом воздействия, источниками права и иными признаками.

Наиболее тесная связь административного права с конституционным правом, которое определяет принципы организации и деятельности всех других отраслей права. Конституционное право и его нормы регулируют основные общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, организации видов государственной власти, ее осуществления на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, взаимоотношения личности, общества и государства. Конституционное право регламентирует порядок образования и организацию деятельности органов исполнительной власти РФ.

Имеется тесная связь с наукой государственного и муниципального управления, так как административно-правовыми нормами регламентируются и охраняются управленческие отношения, возникающие в сфере реализации государственных функций и задач, а также закрепляется правовой статус органов государственного управления и администраций органов МСУ

Тесная связь административного права с муниципальным правом, так как в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Деятельность органов местного самоуправления может быть объектом административного права в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, если они наделяются законом отдельными государственными полномочиями. При органах МСУ существуют множество различных административных комиссий, уполномоченных рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания на виновных.

Тесная связь с дисциплиной правоохранительные органы, так многие органы исполнительной власти, государственного управления осуществляют в качестве своих основных (предметных) функций правоохранительные, статус правоохранительных органов определен административными нормами, правоохранительная деятельность также регламентирована в основном административно-правовыми нормами. Правоохранительные органы, должностные лица осуществляют свои функции и задачи, используют административно-юрисдикци-онные полномочия. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнения законов в деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, осуществление судебного контроля за действиями и решениями органов исполнительной власти, государственного управления и их должностных лиц также осуществляется на основе и в порядке, определяемыми административно-процессуальными нормами.

Тесная связь с финансовым, налоговым и таможенным правом. Административное право определяет компетенцию этих органов, регулирует организацию их деятельности, а также регламентирует административно-процессуальный порядок рассмотрения дел и привлечение к административной ответственности правонарушителей в этих отраслях права. Здесь роль норм административного права является правоохранительной.

Имеется связь с земельным правом, нормы которого регулируют отношения между землепользователями и государством. Вместе с тем, органы исполнительной власти сдают земельные участки в аренду, производят их изъятие, контролируют их рациональное использование. Эти отношения регулируются нормами административного и земельного права. Охрана этих отношений также осуществляется нормами административного права.

С трудовым правом также имеется связь в сфере регулирования нормами административного права служебных обязанностей и прав должностных лиц, прохождение специальной государственной службы (оборона, внутренние дела, служба безопасности и др.).

Связь с гражданским правом по вопросам регулирования имущественных отношений со стороны органов исполнительной власти, органов государственного управления, их должностных лиц осуществляется также методом власти-подчинения. Например, распоряжением органа исполнительной власти передается имущество и оборудование от одной государственной организации другой — муниципальной.

Связь с уголовным правом осуществляется по мере квалификации состава административного правонарушения, по степени общественной опасности деяние, если не предусмотрена уголовная ответственность, то в течение двух месяцев решается вопрос о привлечении правонарушителя к административному наказанию. Границы между административным проступком и преступлением иногда очень трудно различимы.

Также связь административного права имеется с уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и судебным законодательством. Основное отличие использования функций административной власти (вне судебной) органами исполнительными власти, государственного управления и их должностными лицами (юрисдикционных полномочий) по рассмотрению и разрешению управленческих споров и дел об административных правонарушениях.

Однако судьи при рассмотрении административных дел, как и прокуроры, руководствуются административно-процессуальными нормами.

Имеется связь с такими отраслями права как: воздушным, морским, лесным, природоохранным, горньщ, таможенным и др. отраслями. Отношения в них регламентируются различными отраслями права, в том числе и нормами административного права, которые осуществляют правоохранительные функции.