## Реферат

**по теме: «Введение в административное право»**

Вступительная часть

1. Административное право как отрасль права и наука

2. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования

Заключительная часть

**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 властеотношениями, 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.