

Тема 1. «Предмет, метод и система административного права»

1. Административное право как отрасль российского права.
2. Общественные отношения, регулируемые административным правом.
3. Понятие и содержание методов административного права.
4. Принципы административного права.
5. Понятие и система субъектов административного права. Административная правоспособность и дееспособность.

Административное право России как понятие многогранно и рассматривается в трех проявлениях:

- 1) как отрасль права в системе национального права, т. е. как система административно-правовых норм, действующих на территории России;
- 2) как наука, изучающая административные отношения и формирующая на их основе знания о принципах, нормах и институтах;
- 3) как учебная дисциплина, основанная на данных науки и практики, осуществляющая исполнительную власть.

1. Административное право как отрасль российского права.

- **Административное право** — отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности.

Критерии (основания) деления права на отрасли:

- предмет правового регулирования;
- метод правового регулирования;
- наличие обособленной нормативной правовой базы.

Специфика и отличие административного права от других отраслей права состоят в том, что оно регулирует прежде всего **управленческие отношения**, складывающиеся в сфере управления и исполнительной деятельности государства в лице его органов.

В то же время административное право является юридической наукой, представляющей собой систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и предмете его регулирования.

Признаки отрасли административного права:

- -одна из основополагающих отраслей публичного права;
- - совокупность юридических норм;
- - имеет обособленный предмет правового регулирования — управленческие отношения, возникающие как в сфере государственного управления, так и в других сферах;
- - имеет свой метод правового регулирования;
- - обладает внутренней согласованностью, состоит из определенных элементов;
- - имеет внешнее выражение, т.е. закрепляется в определенных формах-источниках.

- **Наука административного права** связана со многими отраслями права:
 - с теорией права и государства,
 - историей государства и права,
 - конституционным правом.

Поскольку они содержат исходные, общие для всех отраслевых юридических наук теоретические положения, их изучение должно предшествовать изучению науки административного права.

- Также административное право тесно связано с финансовым, земельным, экологическим, гражданским правом поскольку без познания вопросов управления и административно-правового регулирования большинство проблем других отраслей права не могут быть всесторонне и глубоко поняты.
- Трудовое, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное право тесно связаны с наукой административного права по отдельным смежным вопросам.

2. Общественные отношения, регулируемые административным правом.

- **Предметом административного права** является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти, регулируемых нормами административного права.
- Эта группа общественных отношений непосредственно связана с государственно-управленческой деятельностью, а потому в обобщенном виде называется управленческой.

Давая определение предмета административного права, необходимо обратить внимание на следующие исключения:

1. не все управленческие отношения включаются в предмет административного права, например отношения, складывающиеся в связи с управлением в негосударственных формированиях – в частных организациях, общественных объединениях. В то же время нормы административного права оказывают свое воздействие на деятельность этих формирований;

2. не все отношения с участием органов исполнительной власти включаются в предмет административного права. Так, приобретая имущество, тот или иной орган исполнительной власти совершает имущественную сделку в соответствии с нормами гражданского права. Заключение подобных сделок не входит в содержание действий по реализации исполнительной власти.

Предмет административного права можно представить следующим перечнем отношений:

- управленческие отношения, возникающие в рамках организации публичного управления (организационное административное право);
- управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти; отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти и органов публичного управления;
- управленческие отношения, связанные с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления и возникающие при осуществлении управленческого процесса (процесса управления), т. е. при издании правовых актов управления, заключении административных договоров, использовании других форм управленческих действий;

- управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов представительной, судебной властей и прокуратуры;
- отношения, связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления (и их должностных лиц), нарушающих права и свободы граждан; судьи единолично рассматривают также дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления иных административных (юрисдикционных) органов о применении к физическим или юридическим лицам административных наказаний;
- управленческие отношения, возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности.

3. Понятие и содержание методов административного права.

- **Метод административного права** совокупность приемов и способов, с помощью которых регулируются управленческие отношения.

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

- **Предписания** – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.
- **Запреты** – фактически те же предписания, но иного характера, а именно, возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.
- **Дозволения** – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

- Согласно другой классификации в теории права выделяются два основных метода правового регулирования — **императивный** и **диспозитивный**, которые свойственны двум большим, противоположным по своему юридическому характеру и назначению, блокам правовых отраслей — публичному (например, административному, государственному (конституционному), процессуальному) и частному (например, гражданскому, трудовому) праву.

- **Императивный метод правового регулирования** — это метод властных предписаний, характерный прежде всего для административного права.
- Данный метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права. Например, система правового регулирования правоохранительной или военной службы включает в себя множество императивно-правовых характеристик, которые обуславливают должное построение и функционирование таких видов государственной службы. При этом взаимоотношения сотрудников правоохранительной службы или военнослужащих основываются на непосредственной подчиненности, распорядительности и централизации управления.

- **Диспозитивный метод** предполагает установление юридического равенства участников правоотношений, свободу осуществления их волеизъявления.
- Этот метод применяется в основном в отраслях частного права (гражданского, трудового, семейного). Юридическим фактом в данном случае выступает, как правило, договор, в котором сторонами самостоятельно на равноправной основе устанавливаются права, обязанности и ответственность за нарушение его положений. Диспозитивный метод может использоваться в определенных пределах и в системе административно-правового регулирования, например при заключении административных договоров, распределении между органами публичного управления государственных функций.

4. Принципы административного права

- **Принципы административного права** - основополагающие руководящие начала, лежащие в основе административного права и выражающие его сущность.
- Задачи принципов:
 - 1. Определять юридическую природу административного права.
 - 2. Являются ориентиром для законодателя при создании новых норм административного права.
 - 3. Выступают важным средством для правоприменителя при ликвидации пробелов в административном праве

- В науке административного права нет единого подхода к перечню принципов.
- **Ю.М. Козлов** выделял следующие принципы административного права: принцип приоритета личности и ее интересов, принцип разделения властей, принцип федерализма, принцип законности, принцип гласности, принцип ответственности. При этом особое внимание в указанном перечне уделено конституционным принципам, отмечен их приоритет.

- **Г. Брэбан** представляет систему принципов административного права совсем иначе, в виде совокупности ключевых прерогатив и обязанностей государственной администрации.
- К числу первых он относил полномочия (такие, как право принятия решения обязательного для исполнения и право на принуждение) и меры защиты государственной администрации (правовой защиты государственных служащих и имущества администрации).
- К числу же обязанностей государственной администрации **Г. Брэбан** относит соблюдение принципа законности в деятельности органов администрации, принципа ответственности администрации и принципа юрисдикционного контроля

- **Ю.А. Тихомиров** в числе принципов административного права называет следующие:

- иерархичность построения субъектов и их отношений,
- подзаконность деятельности,
- функционально-специализированный характер деятельности,
- участие граждан и их объединений в государственном управлении,
- осуществление властных полномочий профессиональным постоянно действующим аппаратом и его служащими.

- **Ю.Н. Стариков**, предлагает более развернутую систему принципов административного права, основанную на выделении двух категорий принципов:
 - **конституционных** и **организационно-функциональных**, что, безусловно, продвигает теорию принципов административного права вперед на пути к формированию полноценного перечня принципов отрасли.
 - Если конституционные обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах, то организационно-функциональные принципы отражают механизмы построения и функционирования исполнительной власти и государственного управления, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах.
 - При этом Ю.Н. Стариков предполагает выделение также двух взаимосвязанных групп принципов в системе отрасли: **общие принципы**, присущие всему административному праву в целом, и **институциональные принципы**, характерные для того или иного института отрасли

- В системе административного права выделяются такие положения, которые применимы ко всем отношениям, урегулированным нормами данной отрасли, и всегда учитываются в деятельности органов государственного управления при применении норм административного права.
- Охарактеризуем их, разделив на две группы.

- 1. **Общие принципы административного права** (они распространяют свое действие на всю совокупность отношений, возникающих в сфере административного права).
- Принцип законности
- Принцип федерализма
- Принцип приоритета личности
- Принцип ответственности
- Принцип гласности

2. **Функционально-управленческие принципы** административного права (это частные принципы административного права, отражающие тот аспект отрасли, который связан с управленческими структурами и их деятельностью).

-Принцип контроля

-Принцип разделения властей

-Принцип профессионализма и компетентности в государственном управлении

-Принцип иерархичности системы управления

-Принцип специализации государственного управления

5. Понятие и система субъектов административного права.

Административная правоспособность и дееспособность.

- Субъектом административного права признается обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

- Административное право характеризуется множеством субъектов. У каждого субъекта свои полномочия и по объему, и по структуре, и по свойствам. Целесообразно классифицировать субъекты на группы, каждая из которых имеет свой административно-правовой статус.

- **Индивидуальные субъекты** – граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они тем не менее фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти.
- **К коллективным субъектам** относятся объединения граждан. В их числе разные по своему назначению и статусу организации – **государственные и негосударственные**.

- **Государственные организации** – это:
 - – органы исполнительной власти (органы государственного управления);
 - – государственные предприятия, учреждения и их объединения (корпорации, концерны и т. п.);
 - – структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.
- **К негосударственным организациям относятся:**
 - – общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т. п.);
 - – трудовые коллективы;
 - – органы местного самоуправления;
 - – коммерческие структуры;
 - – организации и учреждения.

- **Административная правоспособность** - проявление общей правоспособности, т.е. установленной и охраняемой правовыми нормами возможности данного субъекта вступать в различного рода правовые отношения.
 - Это - способность приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав и нести ответственность за их реализацию. Следовательно, правоспособность является предпосылкой возникновения правовых отношений с участием данного субъекта.

- **Административная дееспособность** гражданина – это его способность своими действиями приобретать, а также осуществлять права, исполнять обязанности, предусмотренные нормами административного права, и нести ответственность в соответствии с административно-правовыми нормами.

Административно-правовые отношения между гражданами и органами исполнительной власти возникают в связи:

- с использованием гражданами их прав в сфере исполнительной власти;
- выполнением возложенных на граждан обязанностей (обязанность по защите Отечества, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду и т. д.);
- нарушениями прав и законных интересов граждан, защитой и восстановлением нарушенных прав;
- нарушением гражданином его обязанностей перед государством.