

## Содержание:

image not found or type unknown



## Введение.

**1.** Понятие административного права как отрасли права, регулирующей общественные отношения в сфере государственного управления.

а) Источники ( формы выражения) административного права.

б) Роль и значение административного права в регулировании общественных отношений.

в) Роль административного права для МВД РФ.

Заключение.

12 июня 1990 года новый российский парламент, выражая волю граждан, провозгласил государственный суверенитет России на всей территории и заявил о решении создать правовое демократическое государство.

Одним из шагов к правовому государству стало официальное провозглашение принципа разделения властей. В связи с этим меняется, несомненно, и административное право.

Административное право - самостоятельная отрасль правовой системы России и несет свои отличительные признаки с учетом своей направленности и стоящих перед ней задач. " Административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами" - писал в 1929г. В. Хоболевский. [1]

Административное право как отрасль современного права появилась тогда, когда в правовой системе достаточное место заняли нормы, закрепляющие права личности, гарантии от административного произвола. Реализация в законодательстве идей естественных и неотъемлемых прав гражданина, разделения властей, контроля за государственной администрацией - необходимое

условие превращения полицейского права в административное.

Административное право - одна из самых больших и сложных отраслей правовой системы России. Это определяется разнообразием задач, стоящих перед ней. Для каждой из сфер общества необходимы свои административно - правовые нормы, охватывающие их деятельность.

Нет ни одной сферы жизни общества, в которой не участвовала бы государственная администрация. А в ряде сфер - в обороне, государственной безопасности, охране общественного порядка, здравоохранении, народном образовании, транспорте, связи, энергетике - ее роль является решающей.

Административное право - очень важная отрасль права, так как роль государственной администрации в России очень велика. От нее зависит эффективность управления и реализация гражданами многих прав.

Отрасли права отличаются друг от друга прежде всего по предмету и методу правового регулирования.

Предмет административного права - совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

В самой общей форме можно сказать, что административное право - управленческое право. Оно реализует отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственной администрации, и “обслуживает” сферу государственного и муниципального управления.

Управление существует во всех сферах общественной жизни, эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична, настолько связана с особым видом управляемой деятельности, что ее регламентируют нормы не административного, а других отраслей права. Так, управленческая деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников реализует трудовое право, дознание и предварительное расследование - уголовно - процессуальное право, управленческие отношения, связанные с финансами, - финансовое право. Поэтому в определении предмета административного права необходимо сделать уточнение: оно регулирует все управленческие отношения, за исключением тех, которые закреплены другими отраслями права РФ.

# **Предмет административного права можно разделить на две части:**

## **“ 1. Внутриаппаратные отношения.**

Соответствующие юридические нормы закрепляют систему органов исполнительной власти, организацию службы, комплектацию органов и служащих, их взаимоотношения, формы и методы внутриаппаратной работы в государственных и муниципальных органах.

## **2. Взаимоотношения административной власти с гражданами, государственными и негосударственными организациями”.[2]**

“ Административное право как самостоятельная отрасль права представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые складываются в процессе организации и осуществления государственного управления”.[3]

Необходимо запомнить: сфера государственного управления мобильна. Здесь постоянно происходят изменения, диктуемые потребностями социальной и экономической жизни общества, все более усложняющихся процессов управления. Административное право призвано четко реагировать на эти изменения, что вызывает необходимость совершенствовать его нормы. Данная работа ведется постоянно, намечена подготовка ряда важных законодательных и подзаконных актов, регулирующих в новых условиях соответствующие стороны управленческой жизни.

Нормы административного права регулируют большой комплекс управленческих отношений, возникающих в связи с государственными и общественными отношениями.

Значительна роль административных средств правоохранительного характера, т.е. контрольно - надзорной деятельности за соблюдением законности и государственной дисциплины в сфере государственного управления.

Административное право широко использует эти средства в целях профилактики правонарушений и борьбы с ними, обеспечения должного порядка управленческих общественных отношений, охраны конституционных прав и свобод граждан.

Административное право призвано регулировать те общественные отношения, которые возникают, складываются, развиваются и прекращаются в сфере управления. Все подобного рода общественные отношения так или иначе связаны с процессом осуществления исполнительно - распорядительной деятельностью общественного государства. А это означает, что административное право свое регулирующее воздействие оказывает на те виды общественных отношений, которые возникают непосредственно в связи с осуществлением задач государственного управления, с практической деятельностью органов государственного управления по руководству хозяйственным, социально - культурным и административно - политическим строительством. Вместе с тем эти общественные отношения возникают по поводу осуществления органами государственного управления исполнительно - распорядительных функций. Следовательно, предмет административного права составляют фактически управленческие общественные отношения.

Правовое регулирование общественных отношений в сфере государственного управления осуществляется путем установления закрепленных в нормах административного права правил поведения, юридически обязательных для всех участников регулируемых отношений.

Устанавливая такие правила, государство по существу создает определенный правовой режим реализации управленческих функций и возникающих в этой связи отношений. Конкретное общественное отношение является управленческим, а потому и подпадает под регламентирующее воздействие административного права в следующих случаях. Во - первых, когда в нем обязательно участвует соответствующий орган государственного управления ( должностное лицо). Во - вторых, когда этот орган практически реализует полномочия, предоставленные ему для осуществления управленческой деятельности.

Дело в том, что далеко не всякое общественное отношение в сфере деятельности органов государственного управления и с их участием является управленческим. Как уже говорилось выше, эти органы могут совершать и такие действия, которые регулируются нормами других отраслей права. Например, они могут заключать имущественные сделки.

Такого рода действия регулируются гражданским правом. Приобретая имущество, соответствующий орган управления, конечно, не осуществляет исполнительно - распорядительную деятельность, он реализует свои имущественные права.

Следовательно, только тогда, когда данный орган фактически осуществляет исполнительно - распорядительную деятельность, возникают такие общественные отношения, которые действительно являются управленческими, а поэтому и подпадают под административно - правовое регулирование.

В учебнике Ю.М. Козлова по административному праву указано, что “ Практика советского государственного управления свидетельствует о том, что к числу управленческих можно отнести следующие виды общественных отношений:

- а) отношения между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления. Например, это отношения между подчиненными органами;
- б) отношения между органами государственного управления и подчиненными им государственными предприятиями и учреждениями;
- в) отношения между органами государственного управления и общественными организациями;
- г) отношения между органами государственного управления и гражданами.”[4]

Из этого можно полагать, что во всех названных общественных отношениях непременно участвует орган государственного управления. И что закономерно, так как исполнительно - распорядительная деятельность есть одна из форм практической реализации функций общественного государства. Без участия органа управления, выступающего от имени государства и выражающего его волю в сфере государственного управления, управленческие общественные отношения, следовательно, возникнуть не могут. По этой причине нельзя признать управленческими отношения между гражданами, ни один из них не наделен полномочиями по осуществлению исполнительно - распорядительной деятельности. Договорные отношения между государственными предприятиями также не являются управленческими, поскольку они связаны с их хозяйственной деятельностью, регулируемой нормами гражданского права. Наконец, отношения внутри общественных организаций ( например, между вышестоящими и нижестоящими общественными организациями, между этими органами и членами организации и т.п.) также не относятся к числу отношений, в которых находит свое отражение государственное управление.

Второй стороной управленческих отношений может быть и орган управления, и государственное предприятие или учреждение, и общественная организация, и гражданин. И это полностью соответствует условиям, при наличии которых возникают управленческие общественные отношения, а также и границам их возникновения: область исполнительно - распорядительной деятельности органов государственного управления и складывающихся в связи с ней общественных отношений.

В некоторых случаях, специально предусмотренных существующим законодательством, в отношениях, регулируемых административным правом, одной из сторон могут выступать лица, равнозначные органам управления по своему юридическому положению. Они должны обладать полномочиями, аналогичными тем, которые есть в распоряжении любого органа государственного управления ( например, право давать юридически обязательные предписания). В такой роли, как правило, выступают отдельные должностные лица, являющиеся официальными представителями данного органа управления и действующие от его имени и в пределах предоставляемых полномочий. Практика государственного управления вместе с тем знает случаи, когда властной стороной управленческих отношений могут быть органы либо представитель общественной организации, но только тогда, когда государство специально наделяет их определенным объемом юридически властных полномочий. Это дает им возможность выступать уже не только от имени данной общественной организации, но и от имени государства. Данное исключение не колеблет общих условий, в соответствии с которыми в управленческих отношениях всегда должна быть представлена властная сторона ( как правило, орган управления). Предмет правового воздействия - главный, но не единственный критерий разграничения отраслей права. Они различаются и по методу регулирования. Предмет определяет специфику метода регулирования общественных отношений.

Человек - существо общественное, он всегда живет и существует с другими людьми. Любая совместная деятельность требует согласованности, упорядочения и организации, условия разных людей должны быть гармонизированы во времени и пространстве, подчинены определенной цели единым правилом безопасности. Совместная деятельность, как уже указывалось ранее, предполагает управление, последнее объективно необходимо и является неотъемлемым признаком общественного бытия, его атрибутом. А значит, управленческие отношения всегда были и будут, пока существует человеческое общество. Они, как и семейные, экономические связи, появились намного раньше, чем юридические нормы.

Последние не создают управленческих отношений, а используются для того, чтобы их формализовать, упорядочить, охранять.

Управление предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому. В системе управленческих связей субъекты не равны и к тому же они выполняют разные социальные роли. Этому неравенству административное право не может и не стремится устранить. Воспринимая его как объективную необходимость, законодатель, регламентируя организацию и функционирование исполнительной ( административной) власти, юридически оформляет такое неравенство. Этим объясняются особенности административного правового метода.

Главные признаки метода правового регулирования: каково устанавливаемое юридическое положение сторон; с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений; как определяются права и обязанности субъектов правоотношений; как они защищаются. Метод характеризует волевою сторону регулятивных свойств отрасли.

Административное право - юридическая форма, модель управления. Оно закрепляет юридическое неравенство субъектов управленческих отношений. Это связано с подчинением одной стороны другой. Даже у органов, должностных лиц, находящихся на одном уровне управленческой иерархии, неодинаковые права и обязанности. Например, различно правовое положение областного управления внутренних дел, областного комитета по управлению имуществом и областного финансового отдела.

Административно - правовые отношения чаще всего возникают в связи с событиями, односторонними волеизъявлениями. Действиями, совершаемыми по воле одной стороны и влекущими юридические последствия, являются, например, приказ, предписание субъекта административной власти, жалоба, заявление гражданина, решение о выдаче лицензии, постановление о наложении штрафа.

Субъекты гражданского права во многих случаях сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения, заключать договоры, определяют взаимные права и обязанности.

Иначе строится административно - правовое регулирование. Очень часто нормами четко определяется, когда и между какими субъектами должны возникать правовые отношения, каковы будут права и обязанности сторон. , так, отношения граждан, связанные с получением паспорта, призывом на военную службу,

получение прав на управление транспортом, возникают при заранее определенных обстоятельствах с определенными органами исполнительной власти, при этом права и обязанности сторон четко закреплены юридической нормой.

Особенности предмета обуславливают специфику метода регулирования.

Административное право закрепляет юридическое неравенство субъектов, право носителей административной власти во внесудебном порядке воздействовать на граждан и организации. Нам административно - правовое регулирование управления обеспечивает внедрение в сферу администрирования демократических начал.

В управленческих отношениях есть субъект и объект воздействия. Их правовое опосредование превращает обе стороны в субъектов правоотношений, носителей определенных прав и обязанностей, закрепляя демократические начала формирования административной власти и контроль за ее деятельностью, рациональные формы организации управленческого труда, разнообразные права граждан, механизмы решения конфликтов, четкие процедуры и другое.

Административное право придает управленческим отношениям цивилизованный характер, способствует развитию в них демократии. Наряду с предметом и методом регулирования, третьей особенностью самостоятельной отрасли права является ее целостность. Это довольно четко просматривается в административном праве. Единый предмет и единственный метод правового опосредования реальных общественных отношений предопределили взаимосвязь образующих отрасль юридических норм.

Административное право - целостная система правовых норм и институтов. Их объединяет предмет, цели, принципы, метод регулирования. Они должны быть согласованы друг с другом, опираться на единые определения, использовать единую терминологию. Внутри отрасли существует субординация норм разной юридической силы, общих и социальных. А в целом отрасль создает специфический административно - правовой режим регулирования.

“ Под юридическим режимом следует понимать особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования - особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность прав”. [5]



Вот основные направления, регулирующие общественные отношения.

Источники административного права.

Юридические нормы нуждаются во внешних формах своего выражения. Они должны быть оформлены так, чтобы с ними могли познакомиться люди, которым они адресованы. Нормы права включаются как пункты, параграфы в акты государственных органов. Такие акты, если они содержат правовые нормы, являются источниками права, внешними причинами его выражения.

Источниками административного права являются акты государственных органов, в которых содержатся административно - правовые нормы.

Важнейшей особенностью отрасли являются разнообразие и множество источников юридических норм. Это детерминировано предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью исполнительной власти.

Для правовой регламентации управления нужно большое число законов и еще большее число конкретизирующих их подзаконов, нормативных актов.

Существует значительное число чисто административно - правовых источников. Но много “ смешанных” многоотраслевых, в которых одновременно могут быть нормы разных отраслей права ( например, административного и уголовного).

В зависимости от того, кем приняты акты, содержащие нормы, а значит, и по их юридической силе все источники административного права нужно разделить на несколько типов:

## **I. Акты Советов народных депутатов;**

1) Законы ( Конституция РФ и Конституции республик, входящих в РФ, Основы законодательства, Законы, кодексы);

2) Решения краевых, областных, окружных, районных, городских и т.д.;

## **II. Акты государственной администрации;**

- 1) Указы, распоряжения Президента;
- 2) Постановления, распоряжения Совета министров;
- 3) Приказы, постановления министров, государственных комитетов и других ведомств;
- 4) Постановления, распоряжения глав администраций;
- 5) Приказы, постановления иных органов управления;
- 6) Приказы руководителей государственных предприятий, учреждений.

К этому классу нормативных актов относятся также акты органов исполнительной власти республик, входящих в РФ ( Президента, правительства, министерства и других органов республики).

### **III. Союзные акты ( акты органов бывшего СССР).**

Существование третьего типа источников связано с тем, что вплоть до начала 1992 года в числе источников административного права преобладали акты высших и центральных органов СССР. После распада СССР эти акты продолжают действовать на территории РФ при двух условиях:

- 1) если еще не приняты соответствующие нормативные акты РФ.
- 2) если они не противоречат российскому законодательству.

IV. Международные акты. В соответствии с Конституцией РФ “ общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РФ и непосредственно порождают права и обязанности граждан РФ”. Международными актами, например, регулируются некоторые вопросы безвизового пересечения границ, таможенного контроля, дорожного движения.[6]

Единого административного кодекса нет и его невозможно создать.

Во - первых, потому, что нельзя в один акт поместить такое огромное число норм, которого требует правовое регулирование управления.

Во - вторых, кодификация означала бы чрезмерную централизацию правотворчества, лишение органов исполнительной власти в центре и на местах

возможности регулирования общественных отношений.

В чем же заключается основная доминирующая роль источников права в формах выражения административного права.

Под источниками административного права понимают различные формы его выражения, в которых норма административного права понимается как различные формы его выражения, в которых норма административного права проявляет все властно - регулирующие воздействия на общественные отношения.[7]

Закрепление и утверждение источников права происходит с помощью форм управленческой деятельности.

Формы управленческой деятельности есть высшее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного управления на основании источников административного права.

Различные формы управленческой деятельности выражают, по существу, ее содержание, дают представление о том, как практически решаются управленческие задачи, выполняются функции управления, т.е. как осуществляется сама управленческая деятельность.

Так как органы государственного управления осуществляют свои функции непосредственно от имени государства, формы их деятельности регламентируются правом. Административно - правовые нормы, которыми определяется правовое положение данного органа, практически определяют все формы его деятельности. Тем самым все эти формы подчиняются интересам и целям исполнительно - распорядительной деятельности.

Конкретные действия органов управления ( должностных лиц) разнообразны. В определенных случаях они влекут определенные юридические последствия. Это имеет место при установлении обязательных правил поведения, осуществления властно - распорядительных полномочий, административной юрисдикции ( например, положение административных взысканий) и т.п.

Такого рода действия всегда нуждаются в юридическом высшем выражении, т.е. в правовой форме. Другие действия органов управления не нуждаются в такой форме, являются организационными и соответственно облакаются в неправовые формы. Их нередко называют организационными формами управленческой деятельности.

Для правовых форм управленческой деятельности характерно то, что они всегда регламентируются правом (например, порядок издания юридических актов управления).

Они могут влечь за собой возникновение конкретных административно - правовых отношений (например, издание индивидуального акта управления). Для неправовых форм административно - правовые нормы устанавливают лишь общую процедуру их совершения (например, порядок созыва и проведения различного рода конференций и совещаний).

Неправовые формы непосредственно не выступают в роли юридического объекта, влекущего за собой возникновение административно - правовых отношений.

Издание правовых актов - специфическая форма исполнительно - распорядительной деятельности, поскольку ее назначение - исполнение законов, а также решений Советов.

В силу того, что закон содержит общие нормы и правила поведения, он не в состоянии охранить все стороны общественной жизни, заранее урегулировать общественные отношения с исчерпывающей полнотой. Поэтому возникает необходимость в конкретизации и детализации этих общих норм на стадии их исполнения. Такого рода полномочия в соответствующем объеме представляются органами государственного управления. Осуществляемая ими по этому направлению деятельность характеризуется, как административное правотворчество, т.е. издание нормативных актов на основе и во исполнение законов. В некоторых случаях в его содержание входит регулирование управленческих общественных отношений, не урегулированных общими нормами права.

Издание ненормативных актов - основная юридическая форма исполнительно - распорядительной деятельности. Ее сущность состоит в том, что органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно решают с помощью юридических средств конкретные дела, возникающих в результате юридической практики. Это - административное распорядительство, т.е. применение к конкретным обстоятельствам прямых велений закона и других норм Российского права, прежде всего административного права. В этих целях издаются индивидуальные юридические акты.

Административное право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни, что предопределяется

многообразием практического проявления действующего в РФ механизма исполнительной власти.