



## **Введение**

Слово «норма» происходит от латинского социальной нормы «norma», что означает правило, образец, стандарт. На протяжении многих веков, чтобы жить в обществе, люди вырабатывали определенные правила. Эти правила были разнообразны: они касались вопросов взаимоотношений в семье, в кругу друзей и знакомых, поведения в общественном месте, на работе и т. д. Все созданные людьми правила можно условно разделить на две группы. Первую группу составляют правила наиболее рационального обращения людей с орудиями труда и природными ресурсами. Они получили название технических норм, т. е. таких правил, выполнение которых помогает человеку безвредно использовать в своей деятельности достижения техники, работать с естественными (природными) и искусственными объектами. Примерами технических норм могут служить правила выполнения определенных строительных работ, нормы расходования сырья и т. п. Ко второй группе правил относятся нормы, регулирующие общественные отношения. Их называют социальными нормами. Под социальными нормами понимаются общие правила и образцы поведения людей в обществе, обусловленные общественными отношениями и являющиеся результатом сознательной деятельности людей. Социальные нормы представляют собой некоторые стандарты, модели поведения человека в обществе. Социальные нормы разнообразны. Одни из них воплощают в себе интересы отдельных социальных групп, другие носят всеобщий характер, выражают ценностные ориентации, свойственные всем людям. Последние нормы оказывают особенно большое воздействие на жизнь общества.[1]

## **Предмет и метод административного права**

Система социальных норм отражает достигнутую обществом ступень экономического, социально-политического и духовного развития. В ней находят отражение образ жизни, исторические особенности народа, его менталитет, характер существующей в стране государственной власти. Существуют различные классификации социальных норм. Среди наиболее важных для жизни общества выделяют нормы обычаев, нормы морали, нормы этикета, корпоративные, религиозные и правовые нормы.

На ранних этапах развития человеческого общества особая роль в регулировании отношений между людьми принадлежала такой разновидности обычаев, как ритуалы. Ритуалом называется правило поведения, в котором самым главным является строго заданная заранее форма его исполнения. Само содержание ритуала не столь важно - главное значение имеет именно его форма. Ритуалами сопровождались многие события в жизни первобытных людей. Нам известно о существовании ритуалов проводов соплеменников на охоту, вступления в должность вождя, преподнесения даров вождям и др. Особую группу ритуальных действий составляют обряды. Обряд - это правило поведения, заключающееся в выполнении некоторых символических действий. В отличие от совершения ритуала исполнение обряда имеет определенные идеологические (воспитательные) цели и оказывает сильное влияние на психику человека.

Обычаи нравственного характера называют нравами. В этих обычаях, как правило, выражается психология определенных социальных групп. В нравах чаще всего отражаются пережитки прошлого в области морали. Прогрессивное общество, используя культурные, правовые, организационные и иные меры, ведет борьбу с неприемлемыми, устаревшими нравами.

Разновидностью обычаев также являются традиции [лат. traditio - передача; предание] - элементы социального и культурного наследия человечества, передающиеся от поколения к поколению и сохраняющиеся в определенных обществах, классах и социальных группах в течение длительного времени. Основой жизнестойкости традиций является преемственность в развитии общества, бережное отношение к истории своего народа и государства.

Нормами морали (лат. moralis - нравственный) называют правила поведения, являющиеся производными от представлений людей о добре и зле, о справедливости и несправедливости, о хорошем и плохом. Моральные нормы предписывают людям вести себя в соответствии с этими представлениями, они формируются и воспроизводятся в рамках человеческого общежития практически ежедневно. При помощи морали общество оценивает не только практические действия людей, но и их мотивы, побуждения и намерения. Особую роль в моральной регуляции играет формирование в человеке способности относительно самостоятельно вырабатывать и оценивать свою линию поведения в обществе без повседневного внешнего контроля. Эта способность выражается в таких понятиях, как совесть, честь, чувство собственного достоинства. Моральные требования, предъявляемые к людям, и контроль за их исполнением в основном осуществляются посредством духовного воздействия: через чувство долга, через

оценку и самооценку поступков человека. Санкции за нарушение моральных норм состоят в укорении совести и переживании нарушителем чувства вины за содеянное. Однако за нарушение общепризнанных моральных норм возможно и осуждение человека со стороны общества.

Право призвано быть стабилизирующим фактором общественного развития. В соответствии со своим предназначением правовые нормы выполняют в обществе следующие функции:

- а) регулятивную, которая проявляется в способности воздействовать на поведение членов общества правовыми средствами;
- б) охранительную, заключающуюся в способности охранять положительные, общественно полезные и вытеснять вредные отношения;
- в) гуманистическую, которая выражается в том, что право смягчает возникающие в обществе социальные противоречия и конфликты;
- г) воспитательную, отражающуюся в подготовке подрастающего поколения к восприятию существующих в обществе ценностей и идеалов;
- д) идеологическую, в рамках которой право способствует формированию в общественном сознании представлений о необходимых и желательных принципах и правилах поведения.

Наиболее тесную взаимосвязь право имеет с моралью. С точки зрения современной системы ценностей, право должно соответствовать основным требованиям морали. Реализация правовых норм, их исполнение во многом обусловлено тем, насколько люди считают данные нормы справедливыми. В то же время, некоторые нормы права (в частности, уголовные нормы) непосредственно закрепляют в законе нормы моральные, подкрепляя их юридическими санкциями (например, запрещение лжесвидетельства). Однако в правовых нормах невозможно закрепить все без исключения требования морали. Связано это с тем, что нормы морали распространяют свое влияние на более широкую сферу отношений, нежели та, которая регулируется правом: они регулируют многие отношения, которые не подлежат правовому регулированию [отношения дружбы, любви и т. д.].

Соотношение права с нормами обычаев различно и зависит от того, как к последним относится государство. К некоторым из обычаев государство относится безразлично [например, к обычаю делать подарки на день рождения], с другими

оно при помощи правовых норм борется, ограничивает сферу их действия либо запрещает [например, обычай многоженства запрещен нормами семейного права]. С одной стороны, некоторые обычаи могут наделяться государством правовой санкцией и принимать форму правовых обычаев. Правовые обычаи фиксируются в юридических документах либо «молчаливо» признаются государством. В последнем случае они нигде не записываются, но всеми неукоснительно соблюдаются и обеспечиваются принудительной силой государства или органов местного самоуправления.

С другой стороны, правовые нормы, которые действительно выражают интересы населения и обеспечивают удовлетворение его потребностей, со временем входят в привычку и приобретают устойчивость, характерную для обычаев. В результате законопослушное поведение людей становится обычным и массовым явлением.

Что же касается взаимоотношения права и религии, то степень и характер взаимодействия правовых и религиозных норм зависит от правовой системы конкретной страны: в некоторых правовых системах эта связь настолько тесна, что ученые-юристы называют их религиозными правовыми системами. В таких странах религиозные нормы обеспечиваются принудительной силой государства и фактически превращаются в нормы права. Существуют также страны, в которых религиозные нормы действуют наряду с правовыми, дополняя последние и регулируя те вопросы, которые не охватываются правом [например, брачно-семейные отношения]. Нормы, установленные религиозными организациями, соприкасаются с действующим правом в ряде отношений. Например, Конституция Российской Федерации создает правовую основу для деятельности религиозных организаций, гарантируя

каждому свободу совести, включая право свободно исповедовать любую религию. Религиозным объединениям может придаваться статус юридического лица, они вправе иметь храмы, молитвенные дома, учебные заведения.

Таким образом, право не является и не может являться единственным регулятором общественных отношений. Однако, устанавливая права и обязанности конкретных лиц и организаций, именно право вносит определенный порядок в общество и государство, создает предпосылки для их активности и эффективности, играет важную роль, развивая в людях чувства справедливости, добра и гуманности. В этом заключается ценность права для общества. Для отдельной личности ценность права состоит в том, что оно способствует сознанию условий для нормальной жизни и всестороннего развития любого члена общества, закрепляет и охраняет

права и свободы человека, ограждает индивида от произвола со стороны государства.

Административное право, являясь одной из отраслей права, представляет собой систему юридических норм, предназначенных для регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, а также в связи с осуществлением функций управленческого характера.

Постановка вопроса об административном праве как самостоятельной отрасли права неизбежно затрагивает коренные положения общей теории права, на которых базируется любая отрасль правовой науки, — это системный характер права, предмет и метод правового регулирования.

Отрасли права различаются прежде всего по предмету правового регулирования. Предметом правового регулирования любой отрасли права является группа однородных общественных отношений. Именно предмет правового регулирования дает необходимое и достаточное представление о каждой отрасли права. Поэтому, чтобы определить предмет той или иной отрасли права, достаточно выделить круг однородных общественных отношений, регулируемых данной отраслью.

В современных условиях в России вопрос о предмете административного права приобрел особую значимость. Речь идет прежде всего об исполнении конституционных норм, норм текущего законодательства о правах граждан и их объединениях, об административном обеспечении реализации прав и обязанностей граждан. Вопрос о предмете административно-правового регулирования тесно связан с проблемами роли государства в экономике, федерализма, обеспечения правопорядка. На предмет административного права непосредственное влияние оказали появление частных предприятий, развитие российского федерализма, становление административного судопроизводства, возникновение муниципального права, резкое расширение административной ответственности юридических лиц, значительное сокращение участия общественности в охране общественного порядка. Существуют различные характеристики предмета административного права. Интересна формулировка предмета административного права, предложенная Д.Н. Бахрахом, который определяет предмет административного права как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе властной деятельности субъектов публичной исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства. Им выделяются несколько групп общественных отношений, входящих в предмет административного права, основанных на использовании публичной власти:

- 1) властные отношения органов публичной исполнительной власти, подчиненных им учреждений с гражданскими и частными организациями;
- 2) отношения между органами публичной исполнительной власти, а также органов исполнительной власти с иными государственными и муниципальными организациями (предприятиями, учреждениями, строевыми подразделениями);
- 3) внутриорганизационные отношения в рамках отдельных публичных организаций (внутри органов государственной и муниципальной власти, строевых подразделений, учреждений);
- 4) отношения судей с другими участниками административного судопроизводства [2].

Не следует также забывать, что деятельность публичной администрации направлена прежде всего на то, чтобы способствовать реализации законных прав и интересов человека и гражданина и поэтому наиболее важными отношениями, составляющими предмет отрасли административного права, следует считать отношения, возникающие между публичной администрацией и гражданами.

Для правильного понимания предмета административного права необходимо учитывать ряд важных обстоятельств, совокупность которых указывает его реальное место в российской правовой системе.

Во-первых, свое регулятивное воздействие административное право оказывает на управленческие общественные отношения, придавая им тем самым упорядоченный, т.е. соответствующий интересам государства и общества, характер. В центре его внимания находятся те виды такого рода отношений, которые возникают в связи с практическим выполнением задач и функций государственно-управленческой деятельности.

Во-вторых, административное право регулирует те отношения с участием соответствующих субъектов государственного управления, которые складываются по поводу осуществления ими возложенных именно на них управленческих функций (имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически-властных полномочий).

Без таковых орган государственного управления не может выступать в роли субъекта управления и осуществлять управленческие функции. Таким образом, при определении предмета административного права необходимо учитывать:

сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

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

реализацию ими полномочий, предоставленных им для осуществления государственно-управленческой деятельности.

По существу, это те условия, при которых управленческие отношения возникают «в связи» и «по поводу» практической реализации задач и функций исполнительной власти. На этой основе закономерен вывод, что не всякое общественное отношение в сфере государственного управления включается в круг отношений, составляющих предмет административного права.

Таким образом, административное право может быть определено как отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением исполнительной и распорядительной деятельности органами государственного управления, а также в связи с осуществлением другими государственными органами и негосударственными организациями деятельности управленческого характера от имени государства с целью обеспечения и защиты прав и законных интересов граждан.

Предмет правового регулирования — главный, но не единственный критерий разграничения отраслей права. Они различаются и по методу регулирования. Предмет (что, какие отношения) определяет специфику метода (как, каким образом, способом регулируются общественные отношения).

Под методом правового регулирования в административном праве понимается совокупность юридических средств или способов воздействия, применяемые государством при регулировании тех или иных общественных отношений управленческого характера.

Вопрос, касающийся методов правового регулирования, достаточно дискуссионен. Ю.М. Козлов предлагает два принципиально различных подхода к познанию содержания методов: либо каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод, либо все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтение отдается второй позиции.

Поскольку административное право регулирует исполнительную и распорядительную деятельность государства, которой присущи власть и подчинение, то и методом правового регулирования является властвование, иначе немислимо распорядительство.

В большинстве случаев в управленческих отношениях преобладает неравенство сторон (участников отношений):

- все административно-правовые вопросы разрешаются соответствующими органами государственного управления;
- отношения властности и подчинения в административно-правовом методе проявляются в порядке организационной подчиненности или односторонности подведомственных вопросов;
- юридически-властные предписания или решения субъекта управления обязательны для исполнения;
- властный метод регулирования административно-правовых отношений всегда сопровождается разъяснительной и организационно-воспитательной работой.

В то же время нельзя сводить всю исполнительную и распорядительную деятельность только к властвованию, а власть — к принуждению. В управленческой деятельности имеют место такие формы воздействия, как наделение правами и представление нижестоящим органам и должностным лицам достаточной степени самостоятельности в разрешении вопросов оперативного управления, поддержка и развитие инициативы, распространение передового опыта, юридическое оформление субъективных прав и т.д. Исходя из предмета регулирования, а также из методов правового регулирования можно провести отграничение административного права от других отраслей права.[3]

Наиболее тесно административное право взаимодействует с конституционным правом. Конституционное право закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования, их взаимоотношений с субъектами других ветвей единой государственной власти; права и свободы человека и гражданина, значительная часть которых практически реализуется в сфере государственного управления, и т.п. Конституционное право как ведущая отрасль права регулирует основные стороны жизни гражданина, государства и общества, регламентирует наиболее важные общественные отношения. Нормы



конституционного права обладают высшей юридической силой и являются «правоисточником» других отраслей права. Административное право берет исходные начала в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их, определяет при этом правовой механизм реализации прав и свобод граждан, компетенцию различных звеньев системы исполнительной власти; административно-правовой статус конкретных участников управленческих общественных отношений и административно-правовые средства его защиты и т.п.

Административное право отличается от гражданского права. Различие между ними заключается в том, что в отношениях административно-правовых органы государственного управления выступают как носители государственно-властных полномочий, как органы, обязанные организовать выполнение закона и на его основе осуществлять свои исполнительно-распорядительные полномочия. В отношениях гражданско-правовых орган государственного управления выступает как субъект гражданских прав и не осуществляет властных исполнительно-распорядительных полномочий. Можно провести различие и между трудовым и административным правом. Трудовое право регулирует трудовые отношения рабочих и служащих как участников трудового процесса, а административное — организацию трудового процесса с точки зрения компетенции определенных должностных лиц, выступающих от имени государства.

В иных случаях всегда можно обнаружить взаимодействие административного права с различными отраслями права. Так, связь административного и финансового права обусловлена общностью регулируемых отношений. Как известно, финансовое право регулирует процесс сбора, аккумуляции и расходования денежных средств. Исторически оно развивалось то вместе с административным правом, то в качестве его ответвления. В настоящее время рамки самостоятельности финансового права расширились, но остается неизменной некоторая общность предметов регулирования.

Административное право с учетом специфических особенностей государственно-управленческой деятельности как правовой формы реализации исполнительной власти охватывает своим регулятивным воздействием чрезвычайно широкий круг общественных отношений управленческого типа. И сфера государственного управления не изолирована от действия норм других отраслей права, которыми регулируются возникающие в ней общественные отношения, не охватываемые предметом административного права. Так возникает взаимодействие различных правовых отраслей.

Успешная деятельность государства, его органов в сфере правового регулирования общественных отношений предполагает не только осознание границ правового регулирования, но и творческое использование в этих целях наиболее действенных правовых средств. Параллельно с разработкой понятий «реализация права (норм права)», «действие права» и других стали разрабатываться и соответствующие механизмы реализации права. Необходимость таких разработок обуславливалась тем, что право выступает в качестве рычага воздействия на общественные отношения только при условии ясного представления, с помощью[4]

Проблема предмета и метода административного права рассматривается в свете административной реформы, реформирования административного права, названных выше и частично рассмотренных принципиально важных документов: Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. в редакции от 20 мая 2004 г. № 649, а также полного текста интервью В. В. Путина «Государство и эволюция». Эти аспекты, имеют институциональный характер.

В административно-правовом аспекте это направление призвано проявляться в укреплении административно-правовой части статуса человека и гражданина, более конкретно — в развертывании и использовании всего арсенала административно-правовой защиты физических и юридических лиц.

Существенному углублению и расширению анализа административно-правовой части статуса общественных объединений способствует модернизированное законодательство об общественных объединениях и политических партиях.

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

«Предметом административного права являются отношения, возникающие при организации исполнительно-распорядительных органов и в процессе их административной деятельности, при осуществлении внутриорганизационной деятельности руководителями других государственных и муниципальных органов, а также в ходе реализации административной власти судьями и общественными организациями».

Таким образом, в качестве предмета административного права рассматривается , как правило, круг общественных отношений, складывающихся в сфере исполнительной власти (государственного управления). Иногда отождествляют понятия «исполнительная власть» и «государственное управление», с чем трудно согласиться, учитывая нечеткий, расплывчатый характер термина

«государственное управление», дающий возможность принципиально по-разному (как это видно из соответствующих философских, экономических и юридических литературных источников) толковать его сущность, смысл и содержание.

Перестраивая административное право России, целесообразно учесть, а возможно, и непосредственно использовать опыт функционирования американского административного права и континентальной системы права с учетом особенностей и специфики современных российских условий.

Пока же российское административное право (за некоторыми исключениями) функционирует по наработанным в течение семи десятилетия схемам и стандартам. Этот вывод относится и к определению предмета административного права. Полагаю, что его содержание и структура должны быть (хотя бы частично) видоизменены в следующих направлениях: административное право регулирует общественные отношения в сфере исполнительной власти. Но в этом процессе принимают участие и другие отрасли права — конституционное, финансовое, гражданское, налоговое, таможенное и ряд других; развитие взаимосвязи гражданина и административного права; регулирование административно-правовой части статуса гражданина и общественных объединений; усиление контроля судов (Конституционного Суда, общих и арбитражных судов) за деятельностью органов исполнительной власти, административных учреждений, должностных лиц; повышение ответственности органов исполнительной власти и административных учреждений, контроль за ними со стороны представительных органов власти, а также надзор прокуратуры.[5]

Опираясь на приведенные выше и другие труды теоретиков права и административистов, можно сформулировать основное содержание методов административного права (административно-правового регулирования общественных отношений в сфере исполнительной власти).

Первое. Административно-правовой метод предполагает неравенство сторон — участников административно-правовых отношений, т. е. отношения власти—подчинения, субординационные по характеру. Сравнение административно-правового метода и гражданско-правового метода позволяет четче выявить особенности каждого из них. Гражданско-правовой метод предполагает равенство субъектов отношений, и то время как административно-правовой метод исходит из неравенства субъектов управленческих отношений, что связано с подчинением одной стороны другой.

Второе. Механизму административно-правового регулирования присущи правовые средства, т. е. предписания. Одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридических полномочий (по терминологии Ю. М. Козлова), адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав.

Третье. Административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников отношения.

Четвертое. Можно выделить следующие моменты: установление определенного порядка действий — предписание соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренных данной административно-правовой нормой;

Таким образом, дозволительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий.

Разрешительный метод является довольно перспективным. Такова в целом общая характеристика метода административного права, позволяющая (хотя и в мозаичной форме) коснуться некоторых его особенностей и специфических черт. Разумеется, эта в целом самая общая характеристика метода (методов) в административном праве носит фрагментарный, мозаичный характер, имеет значительный потенциал для углубления, развертывания, вовлечения иных элементов, критериев и признаков.

## **Вывод**

Административное право, будучи самостоятельной отраслью российского права, является по своему характеру фундаментальным правом, тесно взаимосвязанным с другими отраслями права, и во многих случаях наряду с другими правовыми отраслями служит фундаментом для возникновения и функционирования многих уже сложившихся или сравнительно новых отраслей права либо правовых образований, совокупностей, в первую очередь таких как финансовое право, трудовое право, а также налоговое право и ряд других.

Характерная особенность административного права — тесное взаимодействие с другими отраслями российского права.

Необходимо подчеркнуть взаимодействие с конституционным правом, его основополагающий характер для развития и эффективного функционирования административного права. Многие нормы конституционного права (в первую

очередь Конституция РФ), являются юридической основой административного права. Даже при схематичном взгляде эта органическая взаимосвязь очевидна.

Поскольку конституционное право — ведущая отрасль российского права, оно закрепляет принципы организации и деятельности исполнительной власти, ее систему, место, правовые основы субъектов государственной власти — законодательной, судебной. Эти взаимосвязи в той или иной степени регламентируются ст. 3, 5, 10, 11, 71—72, 83—88, 102-103, 111, особенно ст. 117, 125 Конституции РФ.

### **Список используемой литературы**

1. Румынина В.В. Основы права, 2006г. Москва «Форум» 87,256
2. Миронов А.Н. Административное право, Москва, ИД «Форум»-инфра-М, 2008г., 22,302
3. Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. Административное право России, Москва «Проспект», 2008г, 34, 670
4. Шохин В. М. и др. Российское административное право. М., 1996. С. 35
5. Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право. М., 1988 . С. 8—9; Габричидзе Б.Н, Чернявский А,Г. Административное право Российской Федерации. М., 2001. С. 13-35
6. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. М., 2000. С. 5—6.
7. Бахрах Д.Н. О предмете административного права // Государство и право. 2003. № 10. С. 32.

[1] Румынина В.В. Основы права, 2006г. Москва «Форум» 87,256

[2] Бахрах Д.Н. О предмете административного права // Государство и право. 2003. № 10. С. 32.

[3] Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. М., 2000. С. 5—6.

[4] Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право. М., 1988 . С. 8—9; Габричидзе Б. Н, Чернявский А, Г. Административное право Российской Федерации. М., 2001. С. 13-35

[5] Б.Н.Габричидзе,А.Г.Чернявский.Административное право России,моска»Проспект»,2008г,34,670

[6] ШохинВ. М. идр.Российскоеадминистративноеправо. М., 1996. С. 35.

[7] Румынина В.В..Основы права, 2006г. Москва«Форум»87,256

[8] Миронов А.Н.Административное право, Москва,ИД «Форум»-инфра -М,2008г.,22,302