

# **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ЗАДАЧИ**

Минск, 2019

## РЕФЕРАТ

Курсовая работа: 38 с., 23 источника

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ЗАДАЧИ

**Объект исследования** – административное право.

**Предмет исследования** – понятие, предмет, задачи, методы, функции и структура административного права.

**Цель исследования** – определение совокупности общественных отношений, которые регулируются административным правом, составляющих его предмет, а также совокупности правовых способов, приемов и средств воздействия на те общественные отношения, то есть метода административного права. Тем самым, с помощью предмета и метода определить место административного права как отрасли в системе юридических наук.

Указанная цель послужила основой для постановки следующих **задач**:

- рассмотреть понятие, содержание, методы и структуру административного права;
- определить функции административного права в государственном управлении;
- описать систему современного административного права и критерии ее построения.

**Методы исследования:** описание, аналогии, сравнение и систематизация, анализ и синтез, сравнительно-правовой метод, историко-юридический, системно-структурный.

## ESSAY

Course work: 38 p., 23 sources

### ADMINISTRATIVE LAW: CONCEPT, SUBJECT, OBJECTIVES

**The object of study** is administrative law.

**Subject of research** - the concept, subject, tasks, methods, functions and structure of administrative law.

**The purpose of the study** is to determine the totality of social relations that have the character of administrative rights. Deal in the system of legal sciences.

This goal served as the basis for setting the following **tasks**:

- consider the concept, content, methods and administrative law;
- determine the functions of administrative law in public administration;
- describe the system of modern administrative law and the criteria for its construction.

**Research methods:** description, analogy, comparison and systematization, analysis and synthesis, comparative legal method, historical and legal, system-structural.

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
1 Понятие, содержание и структура административного права .....	6
1.1 Предмет и структура административного права .....	8
1.2 Понятие субъекта административного права.....	13
1.3 Методы административного права.....	17
1.4 Принципы административного права.....	21
2 Функции административного права в государственном управлении.....	25
3 Система современного административного права и критерии её построения .....	30
Заключение .....	35
Список использованных источников .....	37

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из важнейших мест в системе права и юридической науки является административное право, поскольку оно является основной, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Административное право является основой правового регулирования различных общественных отношений, возникающих каждый день в различных сферах общественной и государственной жизни.

Административное право является одной из наиболее объемных отраслей, поскольку оно регулирует организацию и деятельность широко разветвленного административного аппарата, всех частей исполнительной системы, а также всех сфер экономического и социального развития, а административное право можно охарактеризовать как Самая мобильная отрасль права. С помощью административно-правовых норм определяются правовой статус, правовой статус граждан, государственных органов, а также их взаимоотношения.

Административное право является одной из самых объемных отраслей публичного права. Он регулирует вопросы, связанные с организацией деятельности системы исполнительных органов, ее рациональным и эффективным функционированием, а также правовой основой ее деятельности.

Административное право взаимодействует с различными юридическими отраслями, например, с конституционным, уголовным, финансовым и налоговым законодательством. Это взаимодействие связано с тем, что в административном праве рассматриваются многие виды и сферы общественных отношений, которые могут регулироваться административным законодательством вместе с другими отраслями права.

Административное право использует потенциал и средства императивного метода регулирования, обеспечивает общественные интересы, правовую защиту прав и свобод граждан, юридических лиц от действий (и зачастую бездействия) административных органов, используя инструменты, характерные для этого правового института, или, скорее, верховенство закона или авторитетные предписания, исходящие от компетентного органа управления.

# 1 ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административное право можно определить как отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением исполнительной и регулирующей деятельности государственными органами, а также в связи с осуществлением административной деятельности от имени государства другими государственными органами и неправительственные организации для обеспечения и защиты прав и законных интересов граждан.

Административное право регулирует основную - властную - деятельность государственной и муниципальной администрации и тесно связанную с ней работу по заключению и исполнению административных контрактов (соглашения о разграничении полномочий, контракты о военной службе и т. д.). Основной задачей административного права является правовое обеспечение конституционного положения граждан.

Будучи неотъемлемой частью структуры права, административное право относится к нему как к части и как целому. По сути, административное право ничем не отличается от любой другой отрасли права. Административно-правовые нормы, а также иные правовые нормы устанавливаются государством (уполномоченными государственными органами) и имеют общеобязательную силу, их реализация обеспечивается хозяйственной, организационной, социокультурной деятельностью и гарантируется принудительной властью государства.

Однако административное право отличается от других отраслей права, подлежащих регулированию. Он регулирует отношения управления, то есть отношения, развивающиеся в основном в сфере государственного управления, исполнительной деятельности государства. В сферу регулирования административного права входит широкий круг общественных отношений, возникающих в общественно-политической, социально-культурной, экономической жизни страны.

Основными задачами административного права можно определить как:

1. Создание условий для реализации гражданами, их объединениями прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;
2. Создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти;
3. Правовое обеспечение демократических принципов в деятельности государственного управления;
4. Создание условий для развития экономики, материальной базы существования общества и всех его институтов;

5. Обеспечение безопасности страны, организаций, граждан, в том числе защита граждан и общества от административного произвола, от злоупотреблений, халатности, некомпетентности, своеволия публичной исполнительной власти [20, с. 154].

## 1.1 Предмет и структура административного права

Предмет административного права регулируется публично-правовыми общественными отношениями, «возникающими из осуществления властных действий государственных и муниципальных администраций и административных разбирательств». По мнению Д. Н. Бахраха, в самом общем виде структура предмета административного права может быть представлена тремя основными направлениями:

- 1) нормативная деятельность органов государственного управления;
- 2) охранная деятельность органов государственного управления;
- 3) административное производство.

Конкретизация этих областей предполагает включение в предметную область административно-правового регулирования:

- положения, определяющие понятие и структуру института государственного управления;
- направления управленческой деятельности органов и должностных лиц, представляющих государственную администрацию;
- отношения, связанные с внесудебным рассмотрением административных жалоб, осуществлением внесудебного административного расследования путем принятия внесудебных решений о применении мер административной ответственности;
- отношения в сфере административного судопроизводства.

Кроме того, отношения, возникающие в результате осуществления деятельности государственного управления в контексте системного подхода, делятся на два типа:

- внутрисистемные отношения, определяющие структуры администрации, порядка административной службы, форм и методов работы внутри аппарата;
- межсистемные - отношения, определяющие характер взаимоотношений субъектов административной власти с социальными системами, выступающими в роли адресатов (объектов) управленческого воздействия.

Так, Д.Н. Бахрах отмечает, что «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» [5, с. 122].

Существует также другое мнение по вопросу административного права. Итак, по словам Ю.М. Козлова: «Предмет административного права довольно разнообразен, но в принципе охватывает тот же тип общественных отношений, управленческого характера, а именно:



а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно выполняются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в ходе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие при участии органов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере внутренней жизни общественных объединений и других негосударственных образований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешних властных функций и полномочий».

Таким образом, Ю.М. Козлов как субъект административного права рассматривает спектр социальных отношений, возникающих в сфере исполнительной власти [11, с. 210].

Однако, по словам Б.Н. Габричидзе, «ограничивая предмет административного права только диапазоном социальных отношений в сфере исполнительной власти, сужает и тем самым обедняет этот предмет и, в конечном итоге, сам административный закон. Где-то в тени остаются гражданин и исполнительная власть; административно-правовая часть статуса гражданина и общественных обязанностей; ответственность административных органов перед гражданином и общественными объединениями; контроль за деятельностью органов, подразделений и подразделений исполнительной власти, а также других административных структур и учреждений» [7, с. 168].

Следовательно, в современных условиях необходимо изменить подход к субъекту административного права и определить его субъект с новых демократических позиций.

Таким образом, ученые определяют критерии, которые необходимо учитывать при определении предмета административного права:

а) сфера государственного управления, охватывающая любое проявление государственного управления;

б) наличие в нем действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

в) осуществление своих регулирующих полномочий, предусмотренных для осуществления государственной управленческой деятельности.

Это условия, при которых возникают управленческие отношения в связи с реализацией задач и функций исполнительной власти.

Следовательно, субъектом административного права является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования исполнительной власти.

Однако сразу следует сказать, что административное право - не единственная отрасль права, охватывающая общественные отношения в сфере деятельности системы исполнительной власти, хотя ее нормы здесь несомненны.

Исполнительная власть и ее органы выполняют огромную работу по управлению общественными делами. Поэтому в белорусском законодательстве и юридической литературе для определения сферы применения административного права используются такие близкие по смыслу понятия, как исполнительная власть, государственное и муниципальное управление, государственное управление, административная власть. Все они обозначают концепцию, которая состоит из трех основных компонентов:

- 1) управленческий персонал (кадровые, административные органы);
- 2) его деятельность (административная, исполнительная и административная);
- 3) сила, используемая им.

Таким образом, административное право регулирует отношения, возникающие при формировании и функционировании государственного управления, оно обслуживает сферу государственного и муниципального управления.

Административно-правовое регулирование осуществляется путем:

- а) рационализация, консолидация, улучшение существующих общественных отношений;
- б) формирование новых общественных отношений в соответствии с объективными законами развития общества, положениями Конституции;
- в) защита общественных отношений, регулируемых административными и другими отраслями права;
- г) исключение общественных отношений из сферы власти, которые не отвечают интересам граждан, общества и государства.

Концепция государственного управления в основном относится к следующим видам деятельности:

- а) силовая деятельность аппарата управления, исполнительных и распорядительных органов;
- б) внутриорганизационная деятельность руководителей других государственных и муниципальных органов (премьер-министра, прокуратуры, председателя суда);
- в) деятельность судей по рассмотрению мелких дел (хулиганство, непослушание и т. д.), связанных с осуществлением не судебной, а административной власти;
- г) деятельность других формирований, осуществляющих административный контроль на основе полномочий, предоставленных им государством.

Содержание деятельности органов управления очень разнообразно. Выполняя свои функции, исполнительная власть вступает в определенные отношения с гражданами, юридическими лицами и общественными организациями, регулируя тем самым деятельность обеих сторон отношений: как управляющих, так и управляемых. Примером этого являются правила дорожного движения, санитарные правила и т. д. Иногда функции управления могут быть настолько конкретными, что они регулируются не

только административными, но и другими нормативными актами, такими как трудовые, уголовные и финансовые.

Следовательно, можно ограничить предмет административного права, указав, что он регулирует только те общественные отношения, которые не закреплены за другими отраслями действующего права.

Таким образом, предмет административного права можно разделить на две части:

- 1) внутри аппаратных отношений;
- 2) взаимоотношения органов управления с гражданами, юридическими лицами и государством.

Следовательно, субъектом административного права являются отношения, возникающие в процессе формирования и деятельности исполнительных органов, а также отношения между ним и другими субъектами административного права [6, с. 21-23].

Можно определить следующие основные цели административно-правового регулирования:

- 1) создание условий для эффективной работы исполнительной власти как важного инструмента удовлетворения потребностей граждан, общества и государства;
- 2) обеспечение демократической правовой организации исполнительной власти;
- 3) создание в управлении условий для реализации гражданами и их объединениями предоставленных им прав и свобод;
- 4) обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, злоупотреблений, некомпетентности и других работников государственного аппарата.

В зависимости от конкретных условий возникновения управленческих отношений, также можно выделить внутренние и внешние функции административно-правового регулирования:

а) внутренние или внутрисистемные - это отношения, связанные с формированием структур управления, определением способов взаимодействия между ними и их подразделениями, распределением обязанностей, прав и обязанностей между управленческим персоналом и т. д. Стороны в этих отношениях являются подчиненными исполнительными органами, а также официальные лица;

б) внешние отношения - это отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему исполнительной власти, - на граждан, общественные отношения, коммерческие структуры, в том числе частные, и т. д.

Наука об административном праве различает, следовательно, индивидуальные и коллективные субъекты права, которые рассматриваются ниже.

В рамках своей предметной области административное право создает особый правовой режим для организации и деятельности субъектов исполнительной власти (в соответствии с их конституционным назначением),

а также для поведения всех других участников регулируемых управленческих отношений. Это главное проявление служебной роли этой отрасли права и его регулирующей функции. Это сопровождается другой функцией - правоохранительной (юрисдикционной), обеспечивающей как соблюдение установленного правового режима, так и защиту законных прав и интересов сторон в рамках регулируемых отношений управления.

Уточнение содержания предмета административного права, позволяет уточнить представления о его структуре. Структурный анализ административного права предполагает выделение внутри отрасли общих и специальных частей. В рамках общей части сформулированы основные определения административного права и процесса; дана характеристика источников, форм, субъектов административно-правового регулирования; определяет принципы и методы управленческой деятельности. Особая часть административного права объединяет нормы, регулирующие отдельные сферы управления, предполагающие использование в процессе правового регулирования административных (императивных методов, характерных для отношений подчинения и основанных на властных структурах государства и мерах государственного принуждения). Эти сферы управленческого воздействия включают государственное регулирование в области фискальных (налоговых и таможенных) отношений, а также государственное регулирование формирования, осуществляемое в области санитарно-эпидемиологического, противопожарного, строительного контроля, природоохранных мероприятий и т. д.

Кроме того, в структуре административного права следует различать общие материальные и процессуальные нормы. Различие между административным (материальным) и административно-процессуальным правом логично проводить по аналогии с гражданским правом, где существует самостоятельная ветвь «гражданского права» и сложная ветвь «гражданского процессуального права», нормы которой регулируют порядок разрешения споров, возникающих из гражданско-правовых, трудовых, семейных и иных правоотношений [17, с. 96-97].

## 1.2 Понятие субъекта административного права

Современное административное право является одной из отраслей права, предметный состав которой сложен и подвержен частым изменениям в связи с тенденциями в обществе и государстве. В результате реформирования законодательства появляются новые субъекты, например, саморегулируемые организации, иностранные агенты, публичные акционерные общества, публично-правовые компании и т. д., что делает необходимым изучение особенностей их административно-правовых норм. Изучение любой отрасли права начинается с установления ее предметного состава. От правильного решения этого вопроса, по справедливому мнению В.М. Манохина, эффективность отраслевых норм в регулировании соответствующей сферы общественных отношений зависит [15, с. 37].

Справедливость этого замечания подтверждает происхождение слова «субъект» от лат. *subjectus* — лежащий внизу, находящийся в основе, от *sub* — под и *jacio* — бросаю, кладу основание. Субъект является носителем объектно-практической деятельности и познания (индивидуальной или социальной группы), источником деятельности, направленной на объект. Этот термин в истории философии использовался в разных смыслах. Например, Аристотель обозначил их как индивидуальное существо, так и материю - несформированную субстанцию. Предком современного понимания этого термина был Р. Декарт. Его противопоставление субъекту и объекту стало отправной точкой для анализа знаний и, в частности, обоснования знаний с точки зрения их достоверности.

Следующим важным шагом на этом пути стало учение И. Канта, который раскрыл основные законы внутренней организации субъекта, позволяющие достичь всеобщего и необходимого знания (изучение категорий как форм регуляции мышления и категориального синтез, представление предмета как родового, то есть содержащего в себе весь исторический опыт познания). Тезис о социально-исторической природе субъекта познания был разработан Г. Гегелем, для которого познание является наиндивидуальным процессом, разворачивающимся на основе идентичности субъекта (понимаемого как абсолютный дух) и объект. С марксистской позиции индивид действует как субъект со своим собственным самосознанием, поскольку он в определенной степени освоил созданный человечеством мир культуры - инструменты предметно-практической деятельности, формы языка, логические категории, нормы эстетические и моральные оценки и т. д. Активная деятельность субъекта - это условие, при котором фрагмент объективной реальности выступает как объект, данный субъекту в формах его деятельности [10, с. 126].

Концепция субъекта права была разработана и разрабатывается различными учеными-правоведами. В результате в справочниках субъект определяется как личность (физическая и юридическая), штат, штат или муниципалитет, которые в соответствии с законом имеют возможность иметь и выполнять непосредственно или через представителя организации. право и юридические обязательства (т. е. правосубъектность).

Понятие «субъект права» должно удовлетворять потребности всех отраслевых дисциплин, а не только частного права. Поэтому представляется справедливым определить субъект права как самостоятельное (автономное в рамках закона) образование, которое имеет свои интересы, цели, волю, права и обязанности, выполняя свою роль в обществе, участвуя в создании правовых норм, и (или) в правовых отношениях.

Понятие «субъект права» исследуется в такой отрасли, как административное право. И вопрос субъектов административного права является одним из важнейших, поскольку они являются участниками административных правоотношений, то есть решают задачи и выполняют функции исполнительной власти, координирующей, регулирующей, надзорной и надзорной власти.

Помимо того, не вызывает сомнений высказывание Д.Н. Бахраха о том, что административная правосубъектность, особенно для коллективных образований, является первичным по отношению к другой отраслевой правосубъектности (гражданское право, финансовая). Чтобы продолжить эту мысль, он отмечает, что административное право, как одна из основных отраслей права, обеспечивает реализацию прав, свобод и обязанностей всех юридических лиц.

Д. Н. Бахрах предлагает признать участниками административного права участников управленческих отношений, административно-правовые нормы которых наделены правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Схожее понятие дает П.И. Кононов: «Субъекты административного права — это участники отношений, регулируемых нормами административного права, у которых на основе данных норм возникают определенные субъективные права и обязанности в административно-правовой сфере, то есть административные права и обязанности» [5, с. 124].

Несколько иначе, но в целом по тому же принципу формулирует данное понятие Ю.Н. Старилов: «Традиционно субъектом административного права считается физическое или юридическое лицо (организация), которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления... это одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения». В приведенном понятии особенно важен последний признак, а именно

способность субъектов вступать в административно-правовые отношения [19, с. 37].

Следует отметить, что субъект сам решает, вступить с ним в отношения или нет, или становится их участником по воле других субъектов. Следует также учитывать, что не все юридические лица могут быть участниками правоотношений (например, недееспособные граждане, государство). Поэтому субъекты права, вступившие в реальные правоотношения, будут выступать субъектами правоотношений, в том числе и административного права.

Еще Ю.А. Копытов отмечал, что необходимо различать понятия «субъект права» и «субъект правоотношения». В частности, она указывала: «Носитель прав и обязанностей может быть, а может и не быть участником конкретного правоотношения. Для того чтобы носитель прав стал участником правоотношения и мог использовать свои права, необходимо наличие фактических гарантий, обеспечивающих возможность реализации принадлежащих по закону прав. Поэтому смешение понятий субъекта права и участника правоотношения лимитирует разработку вопросов законности, в частности в плане обеспечения субъективных прав».

Субъектом административного права является физическое или юридическое лицо, обладающее административной правоспособностью, и его следует отличать от субъекта административно-правовых отношений с административной правосубъектностью, то есть одновременно с административной дееспособностью и административной недееспособностью. Юридическая значимость различия между этими понятиями заключается в том, что не каждый субъект административного права может быть непосредственным участником административно-правовых отношений, и поэтому приведенные выше определения дают понятие не субъекта административного права, а субъекта административных правоотношений. И, наоборот, было бы неправильно определять субъект административно-правовых отношений как человека, наделенного административными нормами с субъективными правами и обязанностями<sup>18</sup>, поскольку этот субъект также должен обладать практической способностью прав и обязанностей осуществлять [12, с. 37].

Более точным в административно-правовой литературе является определение субъектов административного права как лиц, обладающих правами и обязанностями в области государственного управления и способных реализовать их в административно-правовых отношениях. Однако это определение не указывает на основные признаки предмета. В частности, не указывается, например, что это за лица.

Итак, В.М. Манохин называет следующие признаки субъектов административного права:

- 1) большое количество;
- 2) это физические лица всех типов, коллективные субъекты, носители властно-властных полномочий и т. д.;

3) отношения между субъектами административного права строятся (и это также является следствием множественности и разнообразия субъектов) на основе не одного, а нескольких методов власти, подчинения, равенства, рекомендаций, оказания услуг и т. д.;

4) некоторые из них объединяют свои административные и юридические полномочия с полномочиями в других отраслях права, например, в конституционном праве;

5) субъекту административного права полномочия предоставляются и осуществляются в одном случае по его просьбе, в другом - против его воли.

Следует отметить, что во втором признаке темы, выделенной В.М. Манохиным, такие субъекты, как держатели государственной власти, упоминаются отдельно. В связи с этим определение субъекта административного права будет неполным, если в него будут включены только отдельные лица и организации. Также необходимо учитывать «социальные сообщества», которые также могут быть субъектами административного права (государство, государственные образования, муниципалитеты, население и т. д.). Поэтому наиболее полным структурированием предметной системы административного права будет выделение трех групп субъектов:

- 1) отдельные субъекты;
- 2) организации;
- 3) социальная общность.

В связи с вышеизложенным определение субъекта административного права как личности, организации или социального сообщества, которые могут быть участниками административно-правовых отношений, то есть наделенных конкретными правами и обязанностями, содержащимися в нормах административного права, осуществляется как по воле субъекта и по воле других субъектов. Данная концепция учитывает все основные особенности субъекта административного права:

- во-первых, это личность, организация или социальное сообщество;
- во-вторых, они наделены нормами административного права с соответствующими правами и обязанностями;
- в-третьих, эти права и обязанности могут быть предоставлены и реализованы как по требованию субъекта, так и против его воли;
- в-четвертых, субъекты административного права потенциально могут быть субъектами административно-правовых отношений [15, с. 38-39].



### 1.3 Методы административного права

Метод правового регулирования представляет собой совокупность форм и методов, используемых государством для регулирования общественных отношений; Метод влияния на поведение участников правоотношений, направленный на достижение целей правового регулирования.

С помощью метода правового регулирования круг отношений, охватываемых административным правом, ограничивается отношениями, которые входят в сферу действия других отраслей права.

Административное право - это правовая форма, модель управления, которая закрепляет правовое неравенство (подчиненность) субъектов отношений, в отличие, например, от гражданского права, для которого характерно юридическое равенство сторон. Такое представление с одной стороны на другую может быть линейным (тип связи «босс-раб») и функциональным («инспектор гражданина»). Юридическое неравенство сторон обусловлено различными ролями и задачами, которые выполняют субъекты в системе общественных отношений. Даже органы и должностные лица одного уровня управления могут иметь разные права и обязанности.

Административные отношения возникают чаще всего не по взаимному желанию сторон, а по воле одной из сторон. Такими действиями являются, например, приказ, распоряжение, жалоба, решение о выдаче лицензии, наложение штрафа и т. д.

Споры между различными сторонами административных отношений в основном разрешаются также в административном порядке - субъектом управления, который является высшей фигурой в административных правоотношениях (при одних и тех же обстоятельствах некоторые субъекты исполнительной власти имеют право решать, а другие обжалуют решения вышестоящих органов власти (должностных лиц). Существующие интересы и права субъектов административного права могут быть защищены в суде, но это не правило, а скорее, исключение для него.

Таким образом, административное право исключает юридическое равенство участников правоотношений. Можно сделать вывод, что основными признаками метода административно-правового регулирования являются:

- а) определение правового статуса сторон;
- б) определение оснований для возникновения, изменения и прекращения правоотношений;
- в) определение прав и обязанностей субъектов административных правоотношений;
- г) способы защиты субъектов правоотношений [2, с. 173].

Еще одной особенностью метода административно-правового регулирования последних лет стало внедрение в систему управления демократических принципов. Субъекты и объекты административных правоотношений имеют строго определенные права и обязанности: правящая партия не может делать то, что хочет, ссылаясь на общественную пользу; подчиненный, в свою очередь, не обязан - в силу своих прав - безоговорочно подчиняться любому приказу руководителя.

Укрепление демократических начал формирования административной власти и контроля за ее деятельностью, рациональная организация структуры управления, обеспечение прав граждан, механизмы разрешения конфликтов, четкие процедуры действий и т. д. Административное право придает отношениям управления гражданскими отношениями, способствует развитию принципов права, справедливости и демократии. Вместе с тем он не лишает управленческие отношения характера властных отношений - властных отношений.

Административное право, осуществляя регулируемую функцию, использует определенный набор правовых средств или методов, которые регулируют влияние его норм на отношения управления и поведение их участников. Это методы правового регулирования общественных отношений. Вместе с тем они дают наиболее полное описание любой отрасли права, в том числе административной.

Метод правового регулирования часто служит решающим критерием при выявлении и разграничении правовых ветвей. Это связано с тем, что с точки зрения регулируемых общественных отношений, то есть по предмету отрасли права, они часто оказываются очень близкими, а иногда даже совпадают в своих основных проявлениях; поэтому определение метода правового регулирования общественных отношений имеет важное значение.

Методы административного права - это совокупность правовых средств, методов, методов регулирования воздействия на управленческие отношения. В зависимости от характера регулируемых общественных отношений, в теории права существуют два метода правового воздействия: императивный и диспозитивный.

Диспозитивный метод основан на равенстве сторон, вступающих в общественные отношения, используется, как правило, для регулирования отношений, регулируемых отраслями частного права. Административное право как отрасль публичного права, регулирующего отношения, одним из участников которого в большинстве случаев является орган (должным образом уполномоченное лицо), наделенный правовыми полномочиями, использует метод централизованного императивного регулирования, также называемый административно-правовым методом. Метод императивного регулирования рассчитан на отношения неравенства сторон и односторонности юридической силы воли одного из участников.

В юридической науке проблема методов правового регулирования является дискуссионной. Ю.М. Козлов считает, что до сих пор существуют два принципиально разных подхода к пониманию их содержания:

а) у каждой юридической ветви есть свой метод помимо предмета;

б) все отрасли права используют в своих нормативных целях единые правовые средства, заложенные в самой сущности права. Предпочтительной является вторая позиция [11, с. 179].

Любая отрасль права использует следующие три правовых варианта в качестве средства правового регулирования: предписание, запрет, разрешение. Вместе они составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Представляется необходимым определить содержание этих средств правового регулирования общественных отношений.

Инструкция - наложение на лиц прямого юридического обязательства совершать определенные действия на условиях, предусмотренных правовой нормой.

Запреты - наложение на лиц прямого юридического обязательства не совершать никаких действий на условиях, предусмотренных правовой нормой.

Разрешения - законное разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия или воздерживаться от их совершения по своему усмотрению.

Указанные правовые средства используются с учетом специфики предмета отрасли административного права.

Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управления общественными отношениями заключается в следующем:

а) установление особого порядка действий - инструкций для действий в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренных настоящим административным законом. Несоблюдение этой процедуры не влечет за собой правовых последствий, достижение которых ориентировано на норму;

б) запрещение определенных действий под страхом использования соответствующих правовых средств воздействия (например, дисциплинарная или административная ответственность). Так, запрещено направлять жалобы граждан чиновникам, действия которых являются предметом жалобы; виновные должностные лица подвергаются дисциплинарным нарушениям этого запрета;

в) предоставление возможности выбрать один из вариантов правильного поведения, предусмотренных административным законодательством. Как правило, этот метод предназначен для регулирования поведения чиновников, и последние не имеют права уклоняться от такого выбора. Это вариант «жесткого» решения, который позволяет вам быть независимым при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, определенной меры административного влияния (наказания) или освобождения его от ответственности;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, то есть совершать или не совершать действия, предусмотренные административным законодательством, в определенных им условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает, обжаловать ли действия чиновника, которого он считает незаконным. Это «мягкая» версия разрешения. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что реально действующие варианты контрольного действия обладают всеми признаками официального разрешения на совершение определенных действий;

д) признание в определенных условиях паритета правового статуса сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство) [20, с. 155-156].

## 1.4 Принципы административного права

Принципы административного процесса установлены в законах и других нормативно-правовых актах основными представлениями о характере, содержании, цели и порядке осуществления административных процедур государственными органами и уполномоченными должностными лицами в целях реализации компетенции государственного управления, государственные функции и предоставление государственных услуг, применение административного принуждения. Среди основных принципов административного права необходимо отметить следующие:

1. Принцип законности означает, что исполнительный орган обязан осуществлять управленческую деятельность только в пределах полномочий, предусмотренных законом и в соответствии с законом; все государственные органы, их должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы, а также общепризнанные принципы и нормы международного права. В то же время административные органы должны действовать только в соответствии с уставными полномочиями и в нормативной форме. Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган должен полностью и тщательно расследовать все обстоятельства, которые имеют отношение к справедливому и законному разрешению дела.

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина проявляется, когда речь идет об отношениях между правящей исполнительной властью и ее государственными служащими, с одной стороны, и гражданами с их правами, свободами, желаниями, жалобами с другой.

3. Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти. Административное право распространяется на регулирование конкретной сферы общественных отношений, которые складываются в основном в системе исполнительной власти государственной власти. Каждая ветвь власти (исполнительная, законодательная и судебная) должна быть независимой, что подразумевает недопущение замены одной ветви другой, исключая, например, вторжение законодательной ветви в сферу исполнительной власти, и предполагает деловое взаимодействие всех ветвей. Только в этом случае государственное управление будет эффективным, а интересы личности гарантированы и защищены. Надлежащая реализация норм административного права возможна при условии соблюдения этого принципа.

4. Принцип обеспечения права граждан на участие в управлении государством. Оно заключается в праве участвовать в управлении делами государства как напрямую, так и через своих представителей [4, с. 222].

Такое участие обеспечивается реализацией гражданином его права избирать и быть избранным в государственные и местные органы власти, а также участвовать в референдуме, проходящем на государственной службе.

5. Принцип равенства граждан перед законом выражается в том, что все граждане, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и служебного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, членства в обществе Ассоциации, а также другие обстоятельства имеют равные права и обязанности в сфере управления. Все граждане равны перед законом и судом.

6. Суть принципа гуманизма заключается в том, что государство обеспечивает неотъемлемые права и свободы, принадлежащие каждому от рождения, защищает достоинство личности, гарантирует свободы и личную неприкосновенность. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему достоинство обращению или наказанию. Все субъекты административных правоотношений, которые включены в административный процесс с целью реализации своих конституционных прав и свобод, реализации правового статуса, установленного законом, гарантируют соблюдение их требований, предоставление государственных форм и мер правовой защиты. Здесь можно говорить о принципе злоупотребления законами и правовыми нормами как при осуществлении управленческих действий, так и при принятии административного акта (решения) в рамках административного и юрисдикционного производства. Это означает, что любое законодательство может применяться строго в соответствии с его значением и основной целью, для которой оно вступило в силу.

7. Принцип подотчетности и подконтрольности государственных органов и государственных служащих. Контроль и надзор обеспечивают эффективность управленческой деятельности, эффективность функционирования государственных органов, реализацию прав и свобод граждан в сфере управления.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих при осуществлении государственного управления. Административное право устанавливает правовые основы управления деятельностью государственных органов. Поэтому государство должно обеспечить профессиональное выполнение общественных задач и функций.

9. Принцип публичности при осуществлении государственного управления обеспечивает справедливость и гарантирует возможность обратного влияния граждан на само государство, его исполнительные органы для достижения истины [18, с. 27]. Административное право государственного управления должно обеспечивать открытость информации о проводимой управленческой деятельности. Этот принцип заключается в создании процедурных форм и условий, которые помогают осуществлять эффективное государственное управление, принятие решений на благо общества и государства. Все административные процедуры направлены на решение основных задач государственного управления, выполнение

государственных функций и предоставление государственных услуг. Принцип гласности позволяет уполномоченным административным органам и должностным лицам осуществлять меры контроля и надзора, в том числе меры, относящиеся к государственному (административному и правовому) насилию в отношении физических лиц (физических или юридических лиц), которые совершили административные правонарушения или не соблюдают установленные процедуры в большинстве областей государственного управления.

10. Принцип ответственности государственных органов за принятие решений призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение работниками своих служебных обязанностей, невыполнение или ненадлежащее выполнение которых должно сопровождаться применением мер ответственности. Решения, принимаемые государственными органами, должны соответствовать требованиям целесообразности и законности, они должны соответствовать общему характеру проводимой управленческой деятельности.

11. Принцип объективности при осуществлении административно-процессуальной деятельности и рассмотрении административных дел (или административно-правовых споров). Реализация этого принципа предусматривает объективное, подробное и подробное изучение обстоятельств каждого административного дела, которое подлежит рассмотрению уполномоченными должностными лицами. При расследовании дел об административных правонарушениях основной задачей является объективное, подробное, всестороннее и своевременное разъяснение обстоятельств каждого дела. Принцип объективности в первую очередь предназначен для достижения так называемой объективной истины, то есть при рассмотрении дела или решения уполномоченные представители должны предпринять необходимые шаги для поиска информации или доказательств, достаточных для принятия законного и обоснованного решения. В административном процессе субъекты исполнительной власти государства должны прилагать усилия и быть административно активными в решении основных задач процесса. В то же время они имеют право направлять запросы в государственные органы и другие организации, информировать соответствующих должностных лиц о необходимости специальных исследований или работ, запрашивать документы, планировать экзамены и проводить дополнительные мероприятия.

12. Принцип гласности государственного управления, принятия решений по административным делам, при применении административного принуждения. В административном процессе гласность также может рассматриваться как открытость (прозрачность) деятельности государственных органов и их должностных лиц, обеспечивая надлежащее информирование граждан и организаций об управленческой деятельности органов власти и должностных лиц, наделенных властью. Кроме того, процесс гласности в административном процессе означает, что принятый административный акт должен быть опубликован в установленном порядке.

В процессе управления и при осуществлении многих административных процедур принцип прозрачности также включает обеспечение того, чтобы лицо, чьи права и законные интересы ограничены административным актом, выражало свое мнение по всем обстоятельствам, связанным с делом (обеспечение права быть услышанным) [23, с. 275-276].



## 2 ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Каждая отрасль права как сложная система имеет свои присущие ей функции, направленные на решение проблем, с которыми сталкивается правовая система в сфере правового регулирования соответствующих общественных отношений. Таким образом, между правовой системой и объектом, на который она воздействует, выстраиваются соответствующие функциональные отношения. Для регулирования отношений в любой сфере общественной жизни, как правило, применяются различные функции юридической ветви или даже функции различных отраслей права.

Основными функциями права следует считать такие функции, которые вытекают из его сущности, являются выражением социальной цели права в целом, соответствуют его основным, фундаментальным задачам и которые присущи ему на протяжении всего периода его существования и развития, то есть имеют для него постоянный характер.

Функции права тесно связаны с его задачами. Задачи - это социальные проблемы, стоящие перед лицом права, которые оно призвано решать. Это то, что закон должен выполнить сейчас или в будущем. В этом смысле задача закона совпадает с его целью. Задача закона указывает на непосредственную или конечную цель, достижение которой является следствием права. Без выполнения функций ни одна из стоящих перед законом задач не может быть решена.

Функции права связаны прежде всего с необходимостью удовлетворения определенных социальных потребностей общества. Следовательно, функция права является сложной категорией, которая охватывает различного рода элементы, вытекающие из задач, возложенных на соответствующую правовую систему. Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что функции права – это основные пути (каналы) правового воздействия, выражающие роль права в упорядочении общественных отношений. Имеются в виду методы воздействия права на общественные отношения, которые отражают его сущность и природу, необходимость самого данного явления [16, с. 167].

Эти авторы выделяют следующие функции права:

- экономические (право, устанавливающее «правила игры» в экономической сфере, упорядочивает производственные отношения, устанавливает формы собственности, определяет механизм распределения общественного богатства и т. д.);
- политический (закон в своих нормах закрепляет политическую систему общества, механизм государства, регулирует политические отношения, регулирует деятельность субъектов политической системы и т. д.);

- образовательный (право, отражающее определенную идеологию, оказывает специфическое педагогическое воздействие на отдельных лиц, формирует мотивы правомерного поведения среди субъектов);
- коммуникативный (право, будучи информационной системой, выступает в качестве способа коммуникации между субъектом и объектом управления, конкретным посредником между законодателем и обществом, между создателями правовых норм и физическими или юридическими лицами).

На особом правовом уровне закон выполняет регулирующие (развитие связей с общественностью) и защитные функции [16, с. 168].

В научной и учебной литературе по административному праву вопросам функций также уделяется соответствующее внимание. Так, Л. Л. Попов пишет, что, как отрасль, административное право имеет ряд функций. Эти функции определяются назначением административного права в качестве регулятора общественных отношений при осуществлении исполнительной власти (государственной администрации). Эти функции:

1. Юридическая исполнительная функция, предопределенная тем, что административное право является правовой формой реализации исполнительной власти.

2. Законотворческая функция, которая является выражением полномочий субъектов исполнительной власти в отношении административного нормотворчества.

3. Организационная функция, вытекающая из организационной природы государственного управления, которая постоянно «подкрепляется» нормами административного права.

4. Координационная функция, призванная обеспечить разумное и эффективное взаимодействие всех элементов сферы государственного управления, регулируемых административным законодательством.

5. Правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение правового режима, установленного в сфере государственного управления, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых отношений управления.

6. Образовательная функция, целью которой является воспитание граждан посредством применения административного права, информационной деятельности [18, с. 28].

Функции административного права в государственном управлении выстраиваются в зависимости от потребностей субъекта управления и специфики объекта управления.

Таким образом, для определения функций административного права в государственном управлении необходимо прежде всего установить его сущность как субъекта правового регулирования. Предметом государственного управления является управление делами общества, осуществляемое исполнительными органами государственной власти. Управление - это очень сложный процесс, состоящий из различных видов управленческих действий, которые могут выполняться как последовательно,

так и выборочно, в зависимости от целей и задач. Эти действия осуществляются до тех пор, пока субъект управления не достигнет ожидаемых результатов управленческой деятельности. Первичный этап государственного управления - это этап определения его целей. После формирования целей государственного управления и постановки соответствующих задач важным последующим этапом процесса государственного управления является разработка и принятие управленческого решения субъектом управления.

После этого в управленческой деятельности наступает такой этап, как мониторинг результатов управленческой деятельности. Контроль - это деятельность субъекта управления по получению информации о состоянии контролируемого объекта и сопоставлению ее с предполагаемым результатом управления.

Эффективность процесса управления во многом зависит от правильно поставленных целей государственного управления. Формулируя цель государственного управления, на наш взгляд, необходимо учитывать, что государственное управление должно, с одной стороны, решать актуальные социальные проблемы, а с другой - быть реалистичным, что позволит достичь определенного полезного результата. Тот же тезис касается функций административного права в государственном управлении. Только глубокое знание предмета правового регулирования (в нашем случае государственного управления) позволит правильно выстроить соответствующие функции административного права. Как знание предмета правового регулирования - государственного управления - функции административного права могут быть улучшены.

Следует понимать, что цель государственного управления формируется не из каких-либо абстрактных идей, а отражает насущные потребности общества. На процесс его формирования могут влиять как внешние, так и внутренние факторы. К внешним факторам государственного управления относятся потребности общества в упорядочении определенного типа отношений, а внутренние факторы являются внутренними проблемами государственного управления.

Построение функций административного права в сфере государственного управления требует глубокого знания предмета правового регулирования. Регулирующий орган должен четко представлять законы функционирования и развития субъектов и объектов правоотношений в сфере государственного управления, сущность и особенности их деятельности. Сказанное дает основание полагать, что процесс государственного управления является довольно сложной системой, эффективное функционирование которой зависит от многих факторов, в том числе субъективных.

Управленческая деятельность имеет свои этапы, которые, как правило, осуществляются в соответствующей последовательности. Г.В. Атаманчук пишет, что этапы управленческой деятельности с их особым набором форм и методов упоминаются в научной литературе как этапы управленческой

деятельности. Сами этапы имеют логическую связь и вместе образуют известный цикл управленческих действий - единый поворот - цикл процесса управления. Количество и содержание различных этапов процесса управления. Семь этапов управленческой деятельности наиболее приемлемы:

- 1) анализ и оценка ситуации управления;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и трансформации состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
- 3) разработка предлагаемых правовых актов или организационных мер;
- 4) обсуждение и принятие правовых актов и реализация организационных мер;
- 5) организация исполнения решений (юридических и организационных);
- 6) контроль исполнения и оперативная информация;
- 7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации [4, с. 224].

Таким образом, сущность субъекта административно-правового регулирования в сфере государственного управления раскрывается перед нами. В то же время мы должны понимать, что деятельность юридических лиц в области государственного управления должна быть четко нормативной и юридической по своему характеру, поскольку без этого трудно (иногда невозможно) достичь целей, поставленных высшим государством власти. В связи с этим нельзя недооценивать роль административного права как правового регулятора отношений в сфере государственного управления. В то же время в научной и учебной литературе, в работах, касающихся функций административного права в области государственного управления, мы в большей степени сталкиваемся с общими положениями, а институт государственного управления нуждается, по нашему мнению, в подробном регулировании функции административного права в публичном праве. управление.

Изучение заявленной проблемы показало, что для эффективного функционирования государственного управления административное право должно иметь следующие функции:

- устанавливать административно-правовые статусы субъектов и объектов правоотношений в сфере государственного управления;
- установить правовое регулирование контрольной деятельности юридических лиц в сфере государственного управления;
- установить административно-правовое регулирование организационных гарантий деятельности субъектов и объектов в сфере государственного управления;
- определить административно-правовой порядок информационного обеспечения юридических лиц в сфере государственного управления состоянием контролируемых объектов;
- осуществлять административно-правовое регулирование взаимодействия юридических лиц в сфере государственного управления;

- установить административно-правовое регулирование правил функционирования объектов государственного управления;
- устанавливать правовые гарантии соблюдения правил их функционирования объектами государственного управления
- установить административно-правовое регулирование ресурсного обеспечения (кадровое, материально-техническое и т. д.) деятельности субъектов и объектов правоотношений в сфере государственного управления.

Следует отметить, что приведенный перечень функций административного права государственного управления не является исчерпывающим. Он может быть расширен в зависимости от потребностей субъектов и специфики объектов правоотношений в сфере государственного управления.

### **3 СИСТЕМА СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И КРИТЕРИИ ЕЕ ПОСТРОЕНИЯ**

Долгое время шла научная дискуссия о необходимости переосмысления существующей системы административного права, периодически становясь все более активной в ответ на инициативу авторов, обрисовывая собственное видение этой методологически важной проблемы, которая ждет за его конструктивное решение. Продолжающиеся попытки понять концептуальный подход к разработке этой сложной теоретической проблемы свидетельствуют о ее актуальности и привлекательности для всех новых исследований, результаты которых могут существенно изменить представление о том, какой должна быть система административного права на данном этапе в развитие правовой мысли.

Административная концепция системы административного права, которая сформировалась в советский период развития административного права и сохранилась до наших дней, когда эта отрасль права состоит из общей, специальной и специальной частей, сейчас очень активно подвергается обоснованной критике,

А.А. Фатьянов предлагает рассмотреть систему отрасли административного права на основе широкого понимания предмета отрасли административного права. Он отмечает, что «государственное управление - это деятельность всего государственного механизма в целом» [21, с. 30]. Это позволяет цитируемому автору признать, что современное административное право не следует делить на общую и специальную части, оно должно основываться на дифференциации этой отрасли на подсекторы, институты и подинституты на том основании, что административное право служит отношениям реализации не государственного, а административного управления. В заявленной концепции были предприняты попытки обосновать систему отрасли административного права на основе субъекта правового регулирования, имеющего доктринальное значение в современной теоретической и юридической науке с начала XX века [3, с. 45-78]. Авторы одного из учебников «Административное право», анализируя различные подходы к построению системы отрасли административного права, отмечают, что «систематизация норм административного права осуществляется в основном по двум основным критериям: по масштабу применения и на основе единства субъекта правового регулирования» [8, с. 58].

В современной учебной литературе по административному праву высказывается мнение, что помимо предмета правового регулирования необходимо выделить систему административного законодательства как критерий построения современного административного права [1, с. 40-44]. Представляется, что эта идея ставит вопрос о критериях построения системы

отрасли административного права «с ног на голову». Получается, что субъективный критерий, который находится в системе законодательства и зависит от воли законодателя, предопределяет построение системы отрасли административного права, которая по своей природе является объективным явлением. Конечно, нельзя исключать влияние системы административного законодательства на развитие системы отрасли права, но это влияние является вторичным или косвенным, что не играет решающей роли в построении системы административного права.

Ю.Н. Старилов высказывает идею о возможности разделения административного права на внутреннее и внешнее. «Внешнее административное право регулирует отношения (правовые отношения) между управляющим государством (государственными органами, учреждениями), с одной стороны, и гражданами и организациями, с другой» [19, с. 337]. «Внутреннее административное право регулирует правоотношения между государством, его органами и структурными подразделениями. В рамках этого права также осуществляется управленческая деятельность, принимаются акты управления, реализуется правовой статус этих субъектов, но они не вступают во внешние отношения» [19, с. 338]. Предлагаемое разделение административного права имеет большое научное и практическое значение, так как оно показывает сущность и особенности управления деятельностью государственных органов. В то же время автор не приводит критерий, по которому происходит это разделение отрасли.

В зарубежной науке высказывается мнение, что основой для построения системы административного права может быть научная теория, обосновывающая сущность административного права, действующего в рамках основных правовых систем современного мира. «За любой системой административного права существует определенная теория, которая играет роль когнитивной модели, которая способствует решению фундаментальных вопросов» [14, с. 67]. Таким образом, по мнению китайского юриста Лю Хаоцая, формирование административного права характерно для римско-германской правовой семьи только как инструмент обеспечения подчинения. В связи с этим он подчеркивает, что с исполнительной властью можно злоупотреблять, а во имя общественных интересов можно нарушать права человека [14, с. 66], то есть в рамках римско-германской правовой семьи административное право основано на теории управления или теории подчинения.

Англосаксонская правовая система характеризуется теорией контроля над административной властью, которая заключается в подходе «к административному праву как средству управления властью, в значительной степени основанном на независимости судебной власти от исполнительной власти, которая едва вписывается в рамки конституционного строя Китая, где западные основы таких политических систем» [14, с. 66]. Далее указанный автор отмечает, что реформирование, основанное на теории равновесия, основанной на эмпирическом подходе, то есть характерно для китайского

административного права. «О презумпции взаимодействия между мотивацией и поведением, и, следовательно, можно использовать для описания, раскрытия и прогнозирования административного процесса, поскольку предполагается, что его участники взаимодействуют друг с другом. С этой точки зрения эмпирический подход помогает выявить элементы, которые влияют на отношения между государственными чиновниками и частными лицами, а также элементы, которые влияют на весь административный процесс в целом. В широком смысле он способствует анализу функциональных отношений между административным правом и социальной средой, в которой он существует. С точки зрения теории равновесия административное право является отраслью права, регулирующей административный процесс и процесс, посредством которого осуществляется правовой контроль над исполнительной властью - как внутренней, так и внешней» [14, с. 71-72].

Эти методологические основы построения системы административного права в Китае позволяют строить отраслевую систему в двух частях: «это административно-правовой режим, направленный на регулирование административных отношений между субъектом административных действий и противоположной стороной; и режим, направленный на регулирование отношений между субъектами контроля над администрацией и административными органами» [13, с. 29]. Предложенный научный подход к построению системы административного права представляет особый интерес, который вводит совершенно неизвестный критерий в качестве критерия построения этой системы - научную теорию, обосновывающую сущность административного права. Однако следует отметить, что обоснование теоретической модели системы административного права не может возникнуть само по себе даже на эмпирической основе.

Представляется, что в основе административно-правовой теории должны лежать цели административно-правового регулирования общественных отношений. В свою очередь, цель формируется за счет формирования административно-правовой политики государства при реализации задач и функций исполнительной власти. Правовая политика является важным источником современного права [22, с. 215-217]. Он занимает важное место в процессе формирования системы административного права, которая признана в зарубежной юридической науке [13, с. 178].

Еще одним критерием построения системы административного права является субъект правового регулирования. Этот критерий, как мы отмечали ранее, долгое время был главной чертой, лежащей в основе дифференциации системы любой отрасли права. Дискуссия о широком и узком понимании государственного управления сделала его зависимым от того или иного подхода к определению содержания субъекта административно-правового регулирования отношений управления, который был доктринально определен как специфическая форма социальных отношений (общественных отношений) сознательного, волевого и организационного характера, в



котором сторона выступает в качестве носителя (представителя) функций управления (субъекта, в то время как другая испытывает контролирующее влияние первого проекта), что соответствует целям социального управления ... » [11, с. 180].

Современное развитие управленческих отношений, их сущность и значение для реализации основных функций государства позволяют опираться на концепцию широкого понимания субъекта административного права, то есть административной и социальной деятельности как регулируемой: «Стандарт административного права, деятельность органов исполнительной власти, других государственных органов, в том числе законодательных, судебных, государственных чиновников, исполнительных органов местного самоуправления, государственных и муниципальных органов, а также другие уполномоченные акты от имени государства или муниципалитета. Субъекты организаций и физических лиц (административные органы) осуществляют специальные административно-правовые формы на основе соответствующих законов и нормативных актов и с использованием специальных силовых административно-правовых методов государственного регулирования, обеспечения безопасности и защиты общественных отношений» [15, с. 19]. Представляется, что такой подход в современных условиях наиболее адекватно отражает содержание субъекта административно-правового регулирования отношений управления (субъект административного права).

Еще одним важным критерием, позволяющим сформировать систему современного административного права, является направление административного воздействия субъекта на объект управления. В связи с этим Ю.Н. Стариков предлагает разделить административное право на внутреннее и внешнее.

Таким образом, среди критериев построения системы современного административного права следует выделить:

а) цель административного права, формируемого государством;  
б) административно-правовая политика, понимаемая как вид государственной политики в различных сферах общественной жизни, наделенная в правовой форме процессом государственной власти, имеющая свое содержание, выраженное в комплексе элементов (объектов, целей, задач, функций) принципы, содержание, субъекты формирования и реализации государственной политики, приоритеты и последствия ее реализации), действующие в определенной сфере общественных отношений и представляющие форму государственно-политической деятельности [9, с. 64];

в) научная теория, обосновывающая на научно-теоретическом уровне содержание и системы отрасли административного права;

г) предмет административно-правового регулирования отношений управления, то есть возникающих в процессе осуществления административной и общественной деятельности уполномоченными органами государства. В связи с этим Ю.А. Юсупов отмечает, что «при

классификации норм по отраслям права необходимо выделять определенный вид социальной активности, то есть изолированный круг общественных отношений, которые характеризуются единством социального предназначения и единообразием его структуры [23, с. 273];

д) направление управленческого воздействия субъекта на объект управления в результате административной и общественной деятельности.

На основе предложенных критериев построения системы административного права можно сформировать систему элементов данной отрасли права, которая состоит из внутреннего и внешнего административного права, которое, в свою очередь, состоит из институтов и подотраслей права

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведённого теоретического исследования можно сформулировать следующие выводы:

1. Административное право можно определить как отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением исполнительной и регулирующей деятельности государственными органами, а также в связи с осуществлением административной деятельности от имени государства другими государственными органами и неправительственные организации для обеспечения и защиты прав и законных интересов граждан.

2. В качестве предмета административного права выступают урегулированные административно-правовыми нормами общественные отношения, возникающие при осуществлении властной деятельности государственной и муниципальной администраций и административного судопроизводства. В структуре административного права выделяют общую и особенную часть. В рамках общей части сформулированы основные определения административного права и процесса, приведены характеристики источников, форм, субъектов административно-правового регулирования; она определяет принципы и методы административной деятельности. Особая часть административного права объединяет нормы, регулирующие отдельные сферы управления, предполагающие использование в процессе правового регулирования административных (императивных методов, характерных для отношений подчинения и основанных на властных структурах государства и мерах государственного принуждения).

3. Субъектом административного права является физическое или юридическое лицо, обладающее административной правоспособностью, и его следует отличать от субъекта административно-правовых отношений с административной правосубъектностью, то есть одновременно с административной дееспособностью и административной дееспособностью.

4. Методы административного права - это совокупность правовых средств, методов, методов регулирования воздействия на управленческие отношения. В зависимости от характера регулируемых общественных отношений, в теории права существуют два метода правового воздействия: императивный и диспозитивный.

5. Функции административного права определяются его назначением в качестве регулятора общественных отношений при осуществлении исполнительной власти (государственной администрации). К ним относят юридическую исполнительную, законотворческую, организационную, координационную, правоохранительную и образовательную функции. Функции административного права в государственном управлении

выстраиваются в зависимости от потребностей субъекта управления и специфики объекта управления.

6. На основе критериев построения системы административного права можно сформировать систему элементов данной отрасли права, которая состоит из внутреннего и внешнего административного права, которое, в свою очередь, состоит из институтов и подотраслей права.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Агапов, А. Б. Административное право. Учебник / А. Б. Агапов. – М.: Юрайт, 2016. – 938 с.
- 2 Административное право зарубежных стран: учебник / В. Я. Кикоть и др. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 257 с.
- 3 Азми, Д. М. Теоретико-методологический анализ отечественного учения о системе права (1938–1946 годы) / Д. М. Азми. – Волгоград: Издательство Волгоградского ГУ, 2009. – 318 с.
- 4 Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., стер. – М.: Издательство «Омега-Л», 2013. – 525 с.
- 5 Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е издание, пересм. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
- 6 Бельский, К. С. О предмете и системе науки административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 21-23.
- 7 Габричидзе, Б. Н. Административное право России / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М.: Велби; Издание 2-е, перераб. и доп., 2007. – 680 с.
- 8 Дмитриев, Ю. А. Административное право Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, А. А. Евтеева, С. М. Петров. – М.: Международная академия предпринимательства, 2007. – 424 с.
- 9 Жеребцов, А. Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации / А. Н. Жеребцов. – Краснодар: Кубанькино 2007. – 106 с.
- 10 Кант, И. Сочинения в шести томах. Том 4, часть 2 / И. Кант. – М., 1965. – 478 с.
- 11 Козлов, Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – Москва: ИЛ, 2001. – 320 с.
- 12 Копытов, Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Копытов. – Москва: Юрайт, 2013. – 645 с.
- 13 Ло Хаоцай Очерки современного административного права Китая / под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – 348 с.
- 14 Лю Хаоцай Теория равновесия: теоретические основы современного административного права / Лю Хаоцай // Вестн. МГУ. – 2008. – Сер. 11, Право. № 6. – С. 64-78.
- 15 Манохин, В. М. Административное право России / В. М. Манохин. – М.: Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
- 16 Матузов, Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004 – 640 с.
- 17 Машаров, И. М. Административно публичная деятельность в

России. Проблемы правового регулирования / И. М. Машаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 239 с.

18 Попов, Л. Л. Административное право / ред. Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. – М.: ЮРИСТЪ, 2000. – 728 с.

19 Стариков, Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Том 1 / Ю. Н. Стариков. – Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.

20 Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс: моногр. / Ю. А. Тихомиров. – М.: Издание Тихомирова М. Ю., 2005. – 698 с.

21 Фатьянов, А. А. К вопросу о реформировании системы административного права / А. А. Фатьянов // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 29-35.

22 Чиркин, В. Е. Государственное управление. Элементарный курс / В. Е. Чиркин. – М.: ЮРИСТЪ, 2001. – 320 с.

23 Юсупов, В. А. Главная идея административного права / В. А. Юсупов // Административное право и права человека. – Волгоград, 1990. – 345 с.