

Введение

Актуальность темы курсовой работы. Административное право является одной из важнейших отраслей правовой системы государства, а административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования исполнительной ветви власти. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и юридических лиц, не имеющих властных полномочий, в отношениях с представителями исполнительной власти, органов местного самоуправления, с администрацией предприятий, организаций и учреждений, определяет систему, структуру, полномочия, принципы, методы и формы деятельности исполнительных органов и их должностных лиц. Административное право изучает законодательство, которое по своему объему и масштабу значительно превышает законодательство любой другой отрасли.

Сейчас, когда административное право претерпевает коренной пересмотр его фундаментальных положений, взглядов на сущность управленческой деятельности, когда не только переосмысливаются многие административно-правовые нормы и институты, но и происходит отход от традиционных схем организации системы государственного управления, по новому должна рассматриваться и изучаться наука административного права. Это связано прежде всего с тем, что социальные отношения, регулируемые административным правом, подвергаются наиболее радикальным изменениям в ходе осуществления в стране политической, административной и экономической реформ.

Среди основных причин, обусловивших реформирование административного права и актуальность новых подходов к изучению современной науки административного права, можно назвать: принятие Конституции РФ¹, в которой установлен принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; изменение практики формирования и функционирования исполнительной власти (особое содержание, принципы и функции исполнительной власти); новое соотношение политической системы и публичного управления (государственного управления и местного самоуправления). Эти и многие другие факторы являются основой для установления современного админи-

¹ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // "Российская газета", N 237, 25.12.1993.

стративно-правового статуса субъектов публичного управления, субъектов организации и осуществления исполнительной власти.

Теоретической основой курсовой работы явились работы таких исследователей административного права как Ананов И.Н., Бахрах Д.Н., Бачило И.Л., Бельский К.С., Березовская С.Г., Берцинский С.М., Бондаренко А.А., Васильев Р.Ф., Волович В.Ф., Галачан Д., Генкин Д.М., Денисенко В.В., Дерюжинский В.Ф., Десницкий С.Е., Дурденевский В.Н, Елистратов А.И., Еропкин М.И., Зеленцов А.Б., Ивановский В.В., Квиткин В.Т., Кипер Н.Г., Козлов Ю.М., Куров И.А., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Маилян С.С., Мельник Р.С., Миндагулов А.Х., Панова И.В., Пискотин М.И., Рождественский Н., Савостин А.А., Соловей Ю.П., Сорокин В.Д., Стариллов Ю.Н., Студеникин С.С., Тарасов И.Т., Хаманева Н.Ю. и др.

Объектом исследования в курсовой работе являются общественные отношения в области управления, регулируемые нормами административного права и взгляды ученых правоведов на понятие, предмет и сущность науки административного права.

Предметом исследования в курсовой работе являются нормы законодательства административного права и научные исследования ученых-правоведов в области науки административного права.

Целью курсовой работы является изучение административного права как науки, определение ее предмета и сущности, выявление особенностей общественных отношений, изучаемых наукой административного права, анализ современного состояния и направлений развития современной науки административного права.

Для достижения указанной цели в курсовой работе ставятся следующие задачи:

- изучение процесса становления и развития науки административного права в России, современных реформ административного права, обуславливающих новые тенденции и направления развития современной науки административного права;
- определение понятия науки административного права, ее системы;
- выведение определения административного права как учебного предмета, отрасли права и отрасли законодательства, сравнение указанных определений;
- изучение предмета административного права, анализ понятия управленческих отношений, выявление особенностей административно-правовых отношений;
- анализ современного состояния, тенденций и направлений реформирования и развития науки административного права в новых экономических и политических условиях.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗВИТИЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РОССИИ

1.1. Становление науки административного права в дореволюционной России

В научной историко-правовой литературе весьма мало исследований, касающихся данной темы. Отдельные стороны вопроса оказались освещенными лишь в науке истории государства и права, где они традиционно рассматриваются для каждой исторической эпохи и периода развития государства и права обособленно.

Среди научных исследований, затронувших некоторые вопросы становления и развития науки административного права в дореволюционной России, следует назвать труды

видных российских историков, таких как Н. М. Карамзин, В. Н. Татищев, М. М. Щербатов, С. М. Соловьев и другие. В своих трудах они коснулись лишь внешней стороны развития государственного управления, наметив общее историческое развитие задач и форм управления. Кроме того, в XVIII веке сочинения Волынского, Татищева, Посошкова, Абрамова, затрагивающие дела внутреннего управления (хлебопашество, паспорта, переписи, народное образование и т.п.), были достоянием узкого круга ученых и широкого обсуждения их исследования не получили.

Научная юридическая литература в России получает широкое распространение в XIX веке. К числу первых российских юристов следует отнести С. Е. Десницкого. С. Е. Десницкий был первым русским профессором права. Он заложил основы изучения российского законодательства (законоведения). В этом отношении особый интерес представляет работа С. Е. Десницкого «Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции».² В этой работе впервые была подчеркнута огромная значимость изучения права с применением сравнительно-исторических данных как метода. Нашли наиболее полное отражение взгляды идеологов Просвещения, считающих, что цель государства – достижение наибольшего количества благ наибольшим числом людей. Лучшей формой организации власти С. Е. Десницкий считал конституционную монархию.

² См.: Десницкий С.Е. Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции. – М: Директмедиа Паблишинг, 2007. – 81 с.

В России административное право как наука и первые исследования появляются в 1830 – 40-х годах. Первоначальный курс (по университетскому уставу) преподавался под именем "Законы государственного благоустройства и благочиния" Рождественского Н., доктора права, адъюнкта по Кафедре законов государственного благоустройства и благочиния в Санкт-Петербургском университете³. В этот период закладываются основы административного (полицейского) права. В трудах Ободовского, Якоба, Гуляева, Рождественского, Платонова, Власьева, Степанова и других определялось понятие о полицейском праве, уточнялось содержание важнейших институтов "государственного благоустройства", проводилась сравнительная характеристика российского управления с управлением ведущих европейских государств: Франции, Англии и Германии.⁴

В начале XX века российские ученые-юристы вплотную подошли к детальной проработке основополагающих понятий административного права. В работах А. И. Елистратова, В. В. Ивановского, В. Ф. Дерюжинского, И. Т. Тарасова и других ученых, представлено вполне современное понятие административного права⁵. В данных работах, благодаря влиянию процессов государственно-правового развития страны в условиях революции 1905 – 1907 годов, вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не полицейское, а правовое (конституционное) государство. Исследователи подчеркивали противоположность отношений между населением и правящей властью, отмечая, что в полицейском государстве эти отношения определялись не правом, а простым усмотрением представителей власти. Взаимные отношения между государственными и частными лицами были исключены. В правовом государстве, наоборот, эти отношения объединены в культурной деятельности представителей государственной власти и частных лиц и строятся на праве (законе), имеют место развитые органы самоуправления и частные общества.

В науке административного права были уточнены понятия административной деятельности государства и государственной деятельности вообще: "...административная дея-

³ См.: Рождественский Н. Законы государственного благоустройства и благочиния. – СПб.: Тип. Н. Греча, 1847. – 479 с.

⁴ См.: Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. № 6. 1995. С. 76-77.

⁵ См.: Вопросы административного права / Под ред.: Елистратов А.И. - М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916. - 193 с.; Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. 4-е изд., испр. и доп. - Казань: Типо-лит. В. З. Еремеева, 1911. - 516 с.; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. 2-е изд., доп. - С.-Пб.: Сенат. Тип., 1908. - 552 с.; Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. - М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. - 718 с.

тельность является лишь одним видом или формой государственной деятельности, заметно отличающаяся от законодательной и судебной как своим содержанием, так и теми формами, в которых она проявляется...".⁶

Следовательно, развитие науки административного права шло в неразрывной связи с развитием государства и права России. Проведенная в 1830-х годах кодификация российского законодательства под руководством М. М. Сперанского, реформы второй половины XIX века явились основополагающими вехами на этом пути. Важнейшей заслугой российской теоретической юриспруденции дореволюционной России было четко выработанное понятие административного права как одной из важнейших отраслей права.

1.2. Развитие науки административного права в советский период

После октябрьских событий 1917 года в России создается советское государство и право, что значительно повлияло на развитие административного права. Уже в 1918 году возникла необходимость создания принципиально нового научного центра юридических исследований. Роль такого центра взяла на себя Социалистическая академия общественных наук, созданная в 1918 году. Юридические школы, сложившиеся в России в дореволюционный период, оказали заметное влияние на развитие правовой теории административного права.

В РСФСР с 1925 года группа марксистов-юристов: П. И. Стучка, Е. Б. Пашуканис, В. В. Адоратский, И. П. Разумовский, Г. С. Гурвич, А. Я. Эстрин, С. М. Прушинский, А. Я. Вышинский, И. А. Меницкий, В. Н. Максимовский, И. С. Войтинский, С. И. Раевич, Г. С. Михайлов, Б.Е. Штейн и другие, сформировали свою теоретическую основу административного права. Основной задачей советских юристов была разработка трудов Маркса и Ленина для формирования "новой" методологической базы исследований в административной науке. Вследствие укрепившейся за годы гражданской войны диктатуры пролетариата, а также формулирование большевистскими государственными деятелями основных принципов правового государства, весьма отрицательно сказалось на дальнейшем становлении и развитии науки административного права и административного законодательства в СССР. Нормы административного права слились воедино с нормами уголовного и уголовно-процессуального права, что особенно ярко проявилось в практике советской коллективизации 1930-х годов, массовых политических репрессиях против граждан вплоть до начала 1950-х годов.

⁶ См.: Вопросы административного права / Под ред.: Елистратов А.И. - М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916. С. 32.

В эти годы административное право исследовали С. М. Бердинский, С. С. Болтинов, И. Н. Ананов, М. Е. Климов, С. С. Кравчук, С. С. Студеникин, А. М. Турубинер и другие. Лишь только с 1940 – 50-х годов советская теоретическая юриспруденция смогла приступить к углубленной разработке ряда отраслей права, выпуску учебников и исследований по административному праву.⁷

В становлении науки административного права особую роль сыграли труды С. С. Студеникина, в которых была обоснована марксистская концепция предмета административного права, его системы, принципов советского государственного управления.⁸

С 1950 – 60-х годов в СССР начинается разработка институционной системы административного законодательства об отдельной отрасли. В этом направлении выделяются работы С. Г. Бердовской, А. Е. Лунева, Н. Г. Салищевой, С. С. Студеникина, Е. В. Шориной, Ц. А. Ямпольской и многих других. Разрабатывались вопросы советского административного права, роли прокуратуры в советском государственном управлении, укрепления государственной дисциплины. Основная задача, ставшая перед исследователями в административном и государственном управлении, была вскрыть конкретные специфические черты современного этапа развития социалистического государства и права, продемонстрировать их значение и взаимодействие в социалистическом обществе, руководящую роль КПСС в политической системе социалистического общества.⁹

Одним из значительных результатов в истории советского административного права явилось обоснование путей кодификации норм об административной ответственности и реализации теоретической модели, заложенной в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹⁰, а также с принятием соответствующих республиканских кодексов (в 1984 году был принят Кодекс РСФСР об админи-

⁷ См.: Ананов И.Н., Бердинский С.М., Генкин Д.М., Дурденевский В.Н., и др. Советское административное право. Учебник / Под ред.: Денисов А.И. - М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. С. 6-8.

⁸ Студеникин С.С. Советское административное право. Учебник. - М.: Госюриздат, 1949. - 308 с.

⁹ Березовская С.Г., Васильев Р.Ф., Еропкин М.И., Квиткин В.Т., и др. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / Редкол.: Козлов Ю.М., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Пискотин М.И. - М.: Юрид. лит., 1977. - 336 с.

¹⁰ "Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях" (приняты ВС СССР 23.10.1980) // "Ведомости ВС СССР", 1980, N 44, ст. 909.

стративных правонарушениях¹¹, в 2001 году – Кодекс РФ об административных правонарушениях¹²).

В них, спустя многие десятилетия существования и накопления административных норм в СССР, была осуществлена кодификация обособленной группы норм, регулирующих вопросы административной ответственности, полномочия субъектов административной юстиции и производство по делам об административных правонарушениях.

¹¹ "Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) // "Ведомости ВС РСФСР", 1984, N 27, ст. 909.

¹² "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) (ред. от 22.07.2008) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

2.1. Особенности науки об управлении

Наука об управлении — это систематическое учение об организации и деятельности публичного управления. Самостоятельной частью управленческой науки является система научных взглядов и представлений о правовом аспекте публичного управления. Пересечение с правовой наукой — особенно с административно-правовой — допускается, когда речь идет о правовых нормах, которые придают общему предмету науки об управлении юридическую оболочку и устанавливают ее правовое содержание. Теоретические положения науки об управлении служат основой административно-правовой науки.¹³

Вместе с тем и наука административного права, выделившаяся с течением времени из структуры науки управления, заметно воздействует на последнюю. Наука об управлении, имея собственный арсенал в познании составляющих ее предмет средств, учитывает также методы познания других научных дисциплин, например, науки об организации производства, техники, психологии, социологии, политологии.

В предмет науки управления входит изучение вопросов исторического развития управления; значения, положения и роли управления в современном государстве; форм и методов управления; установления новых задач и целей управления; организации управления в материальном и личностном (анализ проблем публичной службы) аспектах; сущности управленческих отношений; реформы и модернизации управления.

В науку управления входит и управленческая политика, цель которой — развитие системы управления и моделирование реформы управления, базирующееся на основе критической оценки современной управленческой ситуации и на выводах научных исследований.¹⁴

В последние годы актуализировались следующие вопросы науки управления: реформа публичной службы (качества, необходимые занятым в публичном управлении людям;

¹³ См.: Волович В.Ф. Советское административное право и наука управления // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1966 г.). – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1966. С. 34-37.

¹⁴ См.: Миндагулов А.Х. Управление, политика, право: диалектика взаимодействия. – М.: Изд-во Акад. МВД России, 1992. С 12-14.

подготовка и переподготовка административного персонала; формирование руководителей), административная статистика (подготовка, принятие, практическая реализация и правовое оформление управленческих решений), методы управления (особенно координация и повышение политики согласования в системе управления при принятии решений).¹⁵ Обсуждение этих и многих других вопросов является движущим фактором дальнейшего развития науки управления.

2.2. Характеристика административного права как науки

Административное право как наука — это составная часть юридической науки, определяемая как система государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, о принципах административного права, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве.¹⁶

Наука административного права является юридической дисциплиной, главная задача которой - "описание" и систематическая реализация (применение) административного права посредством юридического толкования и создания теорий. Она ищет ответы на главные вопросы: каким образом организуется управление и создается административная система? Какие управленческие действия применяются на практике и при помощи каких правовых средств? В каких организационно-процессуальных формах происходит управление? Какова судебная защита в сфере действия административного права?

Российская административно-правовая наука делится на две основные части: Общую (правовые источники, место, сущность, значение и положение управления внутри государственной деятельности, субъекты административного права, административно-правовые основы и обязанности, организация управления, управленческие действия, административно-правовая защита) и Особенную (публичная служба, полицейское право, коммунальное, строительное, дорожно-транспортное, промысловое, социальное, школьное, административно-

¹⁵ См.: Маилян С.С. Концептуальные основы управленческой политики государства // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). Материалы международного научно-практического семинара (11-12 февраля 2002 г.). – М.: Моск. акад. МВД России, 2002. С. 92-101.

¹⁶ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник, 3-е изд. – М.: Эксмо, 2007. С. 12.

хозяйственное, финансовое и налоговое право, право защиты окружающей природной среды). Данное разделение основывается на системе ныне действующего административного права, а именно его Общей и Особенной части.

Задачами административно-правовой науки является выявление проблем административного права, сложностей в применении его норм, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности.¹⁷

Итоги научных изысканий (выводы, рекомендации, предложения, проекты законов, справки по улучшению управленческой деятельности и пр.) способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

Предметом административно-правовой науки является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, действия "административно-правовых" законодательных актов, "правотворчество" самих органов государственного управления.¹⁸ Если говорить обобщенно, то к предмету административного права относятся: научно-теоретический анализ всех вопросов, входящих в учебный курс административного права, например, государственное управление, правовой статус органов государственного управления и граждан; государственная служба; правовые акты управления; административно-юрисдикционная деятельность государственных органов; обеспечение законности в сфере управления; административный процесс и его виды; организация государственного управления по отраслям и сферам управления.

Теоретической основой науки административного права служат как другие науки (философия; наука социального и государственного управления; общая теория государства и права; политология и социология), так и научные труды отечественных и зарубежных ученых. Важное значение для науки административного права имеет анализ законодательства (федерального и субъектов Российской Федерации) и "административного правотворчества" органов исполнительной власти, например, постановления о системе органов исполнитель-

¹⁷ См.: Бачило И.Л. О некоторых аспектах административной реформы в России и задачах административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). – М.: ВНИИСЗ, 2002. С. 32.

¹⁸ См.: Бачило И.Л., Хаманева Н.Ю. Административное право Российской Федерации: Учебник для ВУЗов / Под ред. Хаманевой Н.Ю. Изд. 2-е, перераб., доп. – М.: Юристъ, 2005. С. 9.

ной власти и их структуре. Используя методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой деятельности. Развитие этой науки немыслимо без постоянного изучения практической деятельности государственных и муниципальных органов (административной практики), без проведения социологических исследований в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и государственных служащих.

Наука административного права взаимосвязана с наукой управления и другими административными науками (социология управления; психология управления; информация и управление; административная информатика; модернизация управления; финансовый контроль; современный менеджмент в системе работы с персоналом управления), а также со многими отраслями юридической науки (общая теория государства и права; государственное и конституционное право; гражданское право; экологическое право; финансовое право; трудовое право; уголовное право; процессуальное право и пр.).

Система науки административного права обусловлена системой самого административного права, его структурой, совокупностью норм, правовых институтов и подотраслей административного права и логической взаимосвязью между ними. Вместе с тем система отрасли административного права характеризуется меньшим объемом по сравнению с наукой административного права, так как последняя исследует не только правовую сторону управления, но и многие другие проблемы и отношения.

Современная отечественная наука административного права тесно связана с деятельностью законодательных органов как Российской Федерации, так и ее субъектов по разработке и принятию законодательных актов, регулирующих отношения в сфере исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления. Связь между развитием административного права и законодательными органами выражается, в частности, в участии ученых-юристов в рабочих, консультативных и экспертных группах по подготовке проектов законодательных актов, регламентирующих различные управленческие и другие административные отношения на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Важное значение для практики имеют разработка и издание комментариев законов, действующих в сфере административного права.

Современное административное законодательство способствует установлению в обществе и государстве демократических ценностей.

3.1. Понятие административного права

Административное право представляет собой систему правовых норм, которые:

- регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов исполнительной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий и т. д.);

— определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур;

— гарантируют общественный порядок и общественную безопасность;

— устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также административная ответственность физических и юридических лиц);

— обеспечивают права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц.¹⁹

Административное право изучает административное законодательство, регламентирующее отношения в области публичного управления, взаимоотношений различных органов государства и местного самоуправления, а также в сфере совершения действий (принятия решений) по отношению к гражданам, общественным объединениям, организациям. За совершенные правонарушения в сфере управления и за нарушения установленного порядка управления законодательством устанавливается административная ответственность или применяются другие меры административного принуждения.

¹⁹ См.: Галачан Д. К вопросу о понятии и системе административного права // Административное право Российской Федерации. Проблемные вопросы развития отрасли правовой системы и преподавания курса: Сборник статей. – Новгород: Изд-во Новгор. ун-та, 1999. С. 31-32.

Непременным условием существования современного административного права является наличие хорошо структурированной и отлаженно функционирующей системы государственного управления; административное право представляет собой специальные правовые основы управления и управленческой деятельности. Общеизвестно, что государственное управление осуществляется в любом государстве, т. е. там, где существует государственная власть, обязательно реализуется и деятельность по управлению.

Следует признать бесспорным мнение К. С. Бельского о том, что административное право существовало, существует и будет существовать в "двух "данностях" — в сфере государственного управления и в сфере общественного (полицейского) порядка"²⁰, и что "связь этих двух частей административного права, несмотря на автономный характер каждой, органична и несомненна: управленческое право регламентирует государственно-управленческие отношения, полицейское право — их особую разновидность: отношения в сфере общественного порядка или полицейские отношения"²¹. Эти выводы, безусловно, верны, особенно тогда, когда мы прослеживаем историю развития административного права на протяжении последних трех столетий.

Вместе с тем современный уровень и перспективы развития административного законодательства, а также новые достижения административно-правовой науки позволяют внести определенные коррективы в вышеуказанные выводы. В качестве главных новых частей общего административного права можно назвать управленческий процесс и административную юстицию (административное судопроизводство или административный процесс). Тогда административное право приобретает совсем иной, демократический смысл, так как речь идет об установленной законом системе органов исполнительной власти (публичного управления), порядке совершения управленческих действий, управленческих процедурах, административных договорах (т. е. управленческий процесс) и порядке рассмотрения судом "административных" споров граждан и органов публичной власти, органов государственного управления и их должностных лиц (административный процесс в узком смысле слова). Если административное право включает в себя полицейское право, то оно не может не включать в свою структуру и административный процесс, призванный обеспечить гражданам правовую защиту от неправомерных (или нарушающих права и свободы граждан) действий субъектов,

²⁰ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права / Отв. ред.: Кремень С.А. - Смоленск: Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995.С. 17.

²¹ См.: Там же.

реализующих "полицейские" функции; это является важнейшим требованием современной правовой государственности.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что административное право не стоит ограничивать двумя сферами — "управленческой" и "полицейской", хотя они, несомненно, занимают важнейшее положение в системе административного права. Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное управление, устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность, оно исследует все, что происходит в сфере государственного управления. Административное право в определенных пределах и в конкретном объеме регламентирует в правовых установлениях порядок и процедуру управления. При этом мы считаем нецелесообразным пытаться выяснить пределы, в которых административное право регулирует управленческие отношения, ибо эта отрасль права включает не только нормы административного законодательства, но и практику управления, во многих случаях лишенную правового регулирования либо полностью, либо в известных пределах.

Таким образом, административное право — это одна из крупнейших отраслей отечественного права, представляющая собой совокупность правовых норм, которые регулируют определенную и весьма масштабную сферу общественных отношений. Эти отношения, как правило, являются управленческими; они имеют специфику и качественно однородны (т. е. характеризуются управленческим, организационным, волевым, властным и прочими началами). Таким образом, управленческие отношения обуславливают абсолютную необходимость административного права.

3.2. Предмет науки административного права – управленческие отношения

Административное право регулирует достаточно разнообразные, но однотипные отношения, управленческие по своей природе. В их числе:

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

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

в) отношения, возникающие с участием исполнительных органов системы местного самоуправления, если последние наделяются полномочиями государственного властного характера;

г) отношения с участием общественных объединений и других негосударственных формирований в случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством (например, при осуществлении государственной регистрации и государственного надзора за их деятельностью).²²

В зависимости от особенностей их участников управленческие отношения, включаемые в предмет науки административного права, подразделяются на следующие наиболее типичные виды²³:

а) между соподчиненными органами исполнительной власти (например, между вышестоящими и нижестоящими органами или должностными лицами);

б) между несоподчиненными органами исполнительной власти (например, между министерством и администрацией области);

в) между органами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении государственными предприятиями и учреждениями (например, между министерством и казенными предприятиями);

г) между органами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (например, между антимонопольными органами и коммерческими структурами);

д) между органами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

е) между органами исполнительной власти и общественными объединениями;

ж) между органами исполнительной власти и гражданами.

Результатом административно-правового регулирования управленческих общественных отношений является преобразование их в отношения административно-правового характера.

²² Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. № 11. 1997. С. 16.

²³ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права / Отв. ред.: Кремень С.А. - Смоленск: Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995. С. 44.

В управленческих отношениях имеется определенный объект. Имеется в виду то, по поводу чего они возникают. Из изложенных ранее положений вытекает следующий вывод: административно-правовые нормы предусматривают взаимные обязанности и права сторон этих общественных отношений, которые могут быть реализованы в их действиях. Эти обязанности и права теснейшим образом связаны с должным поведением сторон в сфере государственного управления, т.е. с совершением ими определенных действий. Значит, и сами управленческие отношения реализуются в этих действиях.

Соответственно объектом управленческих отношений, а следовательно, и административно-правового регулирования является поведение участников этого вида общественных отношений. И это понятно, так как в сфере государственного управления функционируют люди и их соответствующие коллективные образования, например, исполнительные органы, предприятия и учреждения, общественные объединения.

В силу этого в тех случаях, когда говорится о том, что объектом государственно-управленческой деятельности является человек, такую формулу не следует понимать буквально. Не сам человек, а его поведение, т.е. те или иные действия, подлежит регулированию.

Соответственно предметом науки административного права являются управленческие отношения, регулируемые административно-правовыми нормами.

3.3. Особенности административно-правовых отношений

Любые общественные отношения преобразуются под регулирующим воздействием соответствующих норм права, т.е. приобретают правовую форму – становятся правовыми отношениями. Стороны таких отношений становятся носителями взаимных юридических обязанностей и прав, а их связи – правовыми. Это достигается тем, что именно правовая норма устанавливает обязанности и права, определяет ответственность за их неисполнение или нарушение прав одной из сторон. В этом смысле налицо следующий правовой механизм: правоотношение возникает непосредственно в процессе реализации предписаний, содержащихся в данной норме права.

Административные правоотношения являются разновидностью правовых отношений, в силу чего для них характерно все то общее, что свойственно любому правовому отношению.

Административно-правовое отношение представляет собой урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны

выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.²⁴

Сторонами этих правовых отношений могут быть граждане России, иностранцы и лица без гражданства, общественные объединения, государственные и негосударственные предприятия и учреждения, государственные служащие, органы исполнительной власти.

Как и в других правовых отношениях, обязанности и права сторон административных правоотношений носят взаимный характер: одна из сторон вправе требовать от другой стороны такого поведения, которое предусмотрено административно-правовой нормой. Правам одной стороны, следовательно, соответствуют обязанности другой и наоборот.

Вместе с тем в содержании административно-правовых отношений помимо общих качеств, присущих правоотношениям вообще, находят свое непосредственное выражение специфические черты административно-правового регулирования управленческих общественных отношений и государственно-управленческой деятельности. На этой основе достаточно четко проявляются особенности, характерные именно для административных правоотношений. В чем они состоят?

1. Такого рода общественные связи (управленческие отношения) по своей сути являются властеотношениями, т.е. построенными на началах «власть – подчинение». Такой подход в принципе возможен и при выяснении особенностей административно-правовых отношений. Это естественно, так как административные правоотношения есть юридически оформленные управленческие отношения. Однако нельзя впадать в крайность и низводить роль административного права до признания того, что оно основано исключительно на государственном принуждении, на слепом подчинении одной стороны регулируемых им отношений воле другой стороны.

Да, в отличие, например, от гражданского права, рассчитанного на регулирование отношений юридического равенства сторон, административное право исходит из признания того факта, что в регулируемых им общественных отношениях приоритетными являются позиции, характеризующие административно-правовой статус одной стороны. Соответственно в такого рода отношениях нет юридического равенства сторон, ибо юридически властные полномочия концентрируются в руках одной стороны. В административно-правовых отно-

²⁴ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М.: Юрид. лит., 1976. С. 6.

шениях властное начало выражается непосредственно, а потому и является доминирующим признаком, отличающим их от иных правоотношений.²⁵

Таким образом, для административно-правовых отношений в наибольшей степени характерно проявление властной природы права. И эта их особенность не колеблется в условиях проведения экономических реформ, так как они (условия) настоятельно диктуют необходимость расширения сферы нормативного регулирования, придающего разнообразным общественным отношениям, включая управленческий, юридический характер.

2. Природа государственно-управленческой деятельности, а также особенности административно-правового регулирования управленческих отношений определяют необходимость выделения субъекта управления. В такой роли всегда выступает та сторона административно-правовых отношений, в руках которой концентрируется власть.

Поскольку административно-правовые отношения складываются в сфере социальной по своему характеру управленческой деятельности, власть предстает перед нами в виде средства волевого регулирования управленческих процессов и сознательно-волевого поведения их участников. Тем самым индивидуальное поведение координируется и подчиняется общим интересам совместной деятельности. Таково по существу содержание руководства поведением людей, свойственное управлению.

3. Сфера государственного управления – управляемая сфера. В ней всегда и в полном объеме выражаются все основные качества управления в его государственно-властном понимании (исполнительная власть). Фактически все, что специфично для исполнительной власти и процесса ее реализации, непременно, хотя и в различных вариантах, обнаруживается в возникающих в этой сфере административно-правовых отношениях. Это понятно, ибо в ней должная согласованность поведения людей и их объединений обеспечивается государственными средствами. Поэтому в административно-правовых отношениях всегда в той или иной форме получает свое выражение публично-правовой, т.е. государственный, интерес.

Административно-правовые отношения прямо связаны с обеспечением управленческих целей и интересов государства, с практической реализацией задач, функций и полномочий исполнительной власти в процессе государственно-управленческой деятельности.

²⁵ См., наприм.: Зеленцов А.Б. К вопросу о неравенстве сторон в административном правоотношении // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора И.И. Веремеенко. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 38-43.

Таким образом, для административно-правовых отношений характерна особая сфера общественной и государственной жизни – сфера государственного управления.²⁶

4. Выражение в административно-правовых отношениях публично-правового интереса. Его выразителем может быть только такой субъект, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем определенного комплекса полномочий государственно-властного характера. Очевидно, что такими качествами обладает лишь соответствующий орган исполнительной власти.²⁷ Таким образом, специфической особенностью административно-правовых отношений является то, что во всех случаях необходимо следующее неременное условие – обязательное участие в них стороны, наделенной юридически властными полномочиями. Такой стороной являются органы государственного управления, т.е. субъекты исполнительной власти, а также представляющие их должностные лица.

5. Следующая специфическая особенность административно-правовых отношений заключается в том, что, возникая по инициативе любой из сторон – и органа исполнительной власти, и гражданина, и т.д., они в отличие от гражданско-правовых отношений договорного характера, для которых согласие второй стороны является, как правило, обязательным, могут возникать (складываться) без такого обязательного условия. Таким образом, административно-правовые отношения могут возникать и вопреки желанию или согласию второй стороны.

6. Между сторонами административно-правовых отношений могут возникать различного рода споры. Так, гражданин может быть не согласен с предпринятыми в его адрес действиями исполнительных органов (должностных лиц), юридические лица также могут оспаривать их действия и т.п. Разрешение таких споров, как правило, осуществляется в административном, т.е. во внесудебном, порядке. Выражается такое разрешение в принятии полномочным исполнительным органом (должностным лицом) одностороннего юридически властного решения по предмету спора. Предметом спора чаще всего является законность оспариваемых управленческих действий или решений. Таким образом, административно-правовые споры, между сторонами административных правоотношений решаются преиму-

²⁶ См.: Куров И.А. Понятие государственного управления и организационно-правовых форм его осуществления // Вестник Московского университета МВД России. № 4. 2008. С. 124-125.

²⁷ См.: Бондаренко А.А. Понятие и сущность административно-правового статуса органа исполнительной власти // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сборник статей. – М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 75.

щественно путем реализации полномочиями субъектами исполнительной власти принадлежащих им юридически властных полномочий.²⁸

7. За нарушение требований административно-правовых норм стороны административных правоотношений несут ответственность, но не друг перед другом, что характерно для гражданско-правовых отношений. Виновная сторона отвечает перед уполномоченным исполнительным органом (должностным лицом). В таком порядке наступает, в частности, дисциплинарная и административная ответственность. В предусмотренных законом случаях ответственность возможна и в судебном порядке (например, за совершение ряда административных правонарушений).

Если нарушением административно-правовых норм нанесен материальный ущерб другой стороне данного правоотношения, то на виновную сторону возлагается обязанность его возмещения. Решение об этом принимается одновременно с применением меры административной ответственности.

Таким образом, ответственность стороны административно-правового отношения наступает перед государством в лице его соответствующих органов (исполнительных либо судебных). Такой порядок ответственности обусловлен тем, что нарушение административно-правовых норм посягает на публично-правовые интересы, которые, как уже известно, способны выразить только государственные органы.

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных нормами административного права. Это юридические факты, т.е. обстоятельства, с которыми данная норма связывает возникновение правовых отношений между соответствующими сторонами. В таком качестве выступают действия и события.

Действия – результат активного волеизъявления того или иного субъекта, обладающего административной правоспособностью и дееспособностью. Они могут быть правомерными и неправомерными.

Правомерные действия соответствуют требованиям административного права. Это правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений. Основным видом юридических фактов являются в силу особенностей сферы государственного управления индивидуальные (т.е. ненормативные) правовые акты исполнительных органов (должностных лиц).

²⁸ См.: Кипер Н.Г. Административно-правовой спор как разновидность административных правоотношений // Вестник академии экономической безопасности МВД России. № 2. 2008. С. 142-144.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные и административные правонарушения. Ими может также быть бездействие (например, непринятие службой внутренних дел мер по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка).

События – явления, независимые от воли людей (смерть, стихийное бедствие и т.п.).

Таким образом, административно-правовые отношения, составляющие предмет административного права имеют свои характерные особенности, вытекающие из особого характера управленческих отношений.

3.4. Сущность науки административного права

Наука административного права включает в себе сущность правовых положений, которые специфическим образом действуют на управление и в сфере управления, а именно в области: 1) организации управления; 2) процесса управления. Это, однако, не означает, что административное право применимо только по отношению к органам управления и их деятельности; оно также регулирует отношения между управлением и гражданами и другими субъектами права; т. е. определяет права и обязанности граждан, но только по отношению к управлению и в сфере управления.

Общая часть науки административного права представляет собой систему общих норм, определяющих сущность административно-правового регулирования во всем его объеме и по отношению ко всем субъектам права и регулирующих четыре крупнейших блока отношений:

- 1) организационно-управленческое право, регламентирующее отношения в сфере общей организации управления и его осуществления в различных отраслях и сферах;
- 2) управленческий процесс, т. е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), административный договор;
- 3) административный процесс (административное судопроизводство), т. е. судебная защита граждан от действий и решений органов публичной власти, нарушающих их права и свободы (рассмотрение судом жалобы гражданина на действия и решения органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих). Российская наука административного права определяет судебную защиту прав и свобод граждан от действий и

административных актов, нарушающих права и свободы граждан, термином "административная юстиция"²⁹;

4) административно-деликтное право, устанавливающее так называемые "административно-деликтные" (административно-юрисдикционные) отношения, т. е. отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения.³⁰ Административно-деликтные отношения (охранительные правоотношения) могут возникать также с целью предупредительного воздействия на различные субъекты права, например, меры административно-предупредительного характера, и с целью возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Административное право содержит в качестве подотраслей кроме управленческого и полицейского (или "милицейского" права) и другие обширные сферы правового регулирования: экологическое, санитарно-эпидемиологическое, архитектурно-строительное, таможенное, налоговое, служебное право. К примеру, Кодекс РФ об административных правонарушениях 2001 г. устанавливает юрисдикцию наряду с органами внутренних дел и многочисленных других органов и должностных лиц, которые порой реализуют свои административно-юрисдикционные полномочия при разрешении весьма сложных административных дел: например, антимонопольные органы, органы Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей, органы Государственной инспекции по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию, органы Государственной инспекции по контролю за ценами, пограничная служба, органы Единой системы управления воздушным движением РФ, органы Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации, органы рыбоохраны, органы госгортехнадзора, Государственная инспекция труда, органы российской транспортной инспекции, комиссии по делам несовершеннолетних, судьи районных (городских) судов, судьи военных судов, главы районной, городской, краевой, областной администрации, административные комиссии.

Итак, сущность науки административного права заключается в том, что она изучает административное право как систему правовых норм, которая в целях выполнения задач и

²⁹ См., наприм.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // Правовая политика и правовая жизнь. № 3. 2003. С. 26-37.

³⁰ См.: Денисенко В.В. Административно-деликтные отношения: содержание, нормативно-правовая регламентация, основания возникновения. Учебное пособие. - Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2001. С. 8.

осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, а также в процессе внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности иных государственных органов.

ГЛАВА 4. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

После принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года Советское административное право в его общей части потеряло законодательную значимость и безнадежно устарело. Конституция РФ ввела в оборот новый термин – исполнительная власть, тем самым, подчеркнув провозглашение важнейших политико-правовых принципов конституционного (правового) государства. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В настоящее время главное место в государственно-управленческой деятельности занимает:

- реализация государственной политики через программы всех уровней федерации;
- установление и регулирование правовых и организационных основ хозяйственной жизни;
- управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;
- регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;
- координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административного строительства;
- обеспечение реализации прав (включая их охрану) и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;
- государственный контроль и надзор за работой управляемой и регулируемой сферой.

В определении предмета административного права РФ учитывают сферу государственного управления и новые проявления государственно-управленческой деятельности, наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти (органа), практическую реализацию ими полномочий, предоставленных им для осуществления государственно-управленческой деятельности. В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы с учетом государственного устройства РФ.

Как мы указывали выше в настоящей курсовой работе, под предметом административного права понимают многообразные одиночные общественные отношения, в рамках которых реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти, внутриорганиза-

ционные управленческие отношения в процессе деятельности субъектов законодательной и судебной власти, а также органов прокуратуры, управленческие отношения с участием субъектов местного самоуправления, отдельные управленческие отношения в сфере общественных отношений, негосударственных формирований (внешние и внутренние).

Исходя из такого понимания предмета, современное административное право рассматривается в РФ как отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.³¹

Проблема методов правового регулирования остается дискуссионной в современной науке административного права. Применение советских методов, содержавших партийное руководство – прямое непосредственное предписание и другие правовые средства, недопустимы.

Суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведены к следующему³²:

а) установление определенного порядка действий, предусмотренных административно-правовой нормой;

б) запрещение отдельных действий под страхом юридических средств воздействия (дисциплинарной или административной ответственности);

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Для должностных лиц – "жесткий" вариант дозволения;

г) предоставление возможности действовать (не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать (не совершать) предусмотренные нормой действия в определенных его условиях. Особо важное средство при реализации субъективных прав – "мягкий" вариант дозволения. По нашему мнению, разрешительный метод является наиболее перспективным в российском административном праве.

Традиционное деление науки административного права на две части: общую и особенную в РФ несколько модернизировано, но с сохранением такого общего деления, бывшая

³¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник, 3-е изд. – М.: Эксмо, 2007. С. 24.

³² См.: Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений в условиях социальных реформ. (Историография и современные проблемы). Монография. - М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 8.

советская общая часть в современных курсах административного права представлена в качестве основных методологических позиций, позволяющих уяснить сущностную сторону отрасли. Поэтому она именуется "Сущность и основные институты административного права".³³ Юридические положения сочетаются в общей части с важнейшим теоретическим обоснованием. Бывшая особенная часть теперь представлена частью "Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-правового регулирования в различных сферах общественной жизни".³⁴ Причем, сферы общественной жизни остаются такими же, как и представлялись в советском административном праве.

Ведется дискуссия о выделении из общей части бывшего советского административного права – административно-процессуального права.³⁵

Одной из важнейших проблем современного законодательства РФ является кодификация административного законодательства. В Указе Президента РФ "О разработке концепции правовой реформы в РФ" от 6 июля 1995 года³⁶ определена концепция развития и административного законодательства. Совершенствование системы и методов государственного управления в этой концепции выделено в качестве одного из основных ее элементов.

Многообразие форм управленческой деятельности является главным фактором, обуславливающим объемность, разветвленность и подвижность административного законодательства. Реальные перестройки аппарата управления, наблюдающиеся с 1993 по 2008 гг. происходили на наш взгляд без должного законодательного обеспечения.

За последние годы административное законодательство значительно обновлено. Новое конституционное разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами

³³ См., напри.: Бачило И.Л., Хаманева Н.Ю. Административное право Российской Федерации: Учебник для ВУЗов / Под ред. Хаманевой Н.Ю. Изд. 2-е, перераб., доп. – М.: Юристъ, 2005. – 554 с.

³⁴ См.: Там же.

³⁵ См., напри.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та, 2002. - 474 с.; Мельник Р.С. Административно-процессуальное и административно-процедурное право как новые учебные дисциплины // Проблемы правоведения. Научно-практический журнал. Вып. 3. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2005. С. 47-52.; Панова И.В. Административно-процессуальное право России: Учебник, 2-е изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма, 2007. - 336 с.

³⁶ Указ Президента РФ от 06.07.1995 N 673 "О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 10.07.1995, N 28, ст. 2642.

породило множество проблем, требующих законодательного развития и закрепления. К числу таковых следует отнести:

- уточнение юридико-операционной расшифровки конституционных понятий, закрепленных в ст. 71 – 72 Конституции. Понятие "установление", "управление", "регулирование", "обеспечение", "координация", "общие вопросы", "разграничение", "защита" должны выражаться в соответствующем объеме и характере полномочий органов различных по форме законодательных актов, методах регулирования;

- нет системной связи актов по их уровням с учетом федеративного устройства. Закон еще не занимает ведущее положение в правовом регулировании отношений управления. Продолжается процесс децентрализации и передача функций от органов управления непосредственно хозяйствующим субъектам. Однако самой правовой регламентации, равно как и процедур делегирования полномочий, здесь пока явно недостаточно;

- требует новых подходов оценка состояния и развития особенной части административного права. Традиционно она включала правовые средства управления в разных его сферах и отраслях. Сейчас эти отрасли приобретают свойства самоорганизации, а управление еще не может быть фокусом их развития, становясь одним из его элементов. В ближайшие пять-семь, а то и более лет законодательство в этих сферах и отраслях, по нашему мнению, еще будет формироваться, что может привести к выделению новых самостоятельных отраслей законодательства.

Ближайшими задачами развития науки административного права следует считать:

- а) приведение в соответствие с Конституцией РФ основ государственного управления;
- б) формирование нового нормативного массива с обязательной согласованностью с конституционными федеральными законами;

- в) развитие управленческих отношений и поиск их правильного соотношения с законами, актами управления;

- г) законодательное закрепление нового статуса органов исполнительной власти, сужение сферы ведомственных актов, содержательное изменение функций данных органов, усиление элементов согласования в управленческих отношениях;

- д) перевод на новую законодательную основу сфер деятельности, подлежащих нормативно-правовому регулированию (организация исполнительной власти, введение единообразного применения административных норм, перестройка управления экономикой, социально-культурной сферы, а так же сфер безопасности, обороны и внешних сношений);

е) совершенствование нормативно-го материала административного права требует крупных решений по кодификации процессуальных норм в сфере управления, кодификация потока административных правонарушений с последующим созданием процессуального Кодекса и многое другое.

Таким образом, принятые в 1992 – 2008 годы Законы и внесение в них изменения и дополнения обеспечивают минимальный уровень регулирования. Правотворчество в области административного законодательства идет противоречиво и достаточно медленно.

Наблюдается явная недооценка управления на всех уровнях и чрезмерный акцент на рыночной саморегуляции. Кризисные явления в экономике сопровождаются законодательным "вакуумом" во многих отраслях, слабая реализация принятых законов и иллюзия разрешения проблем только путем принятия новых актов и развития науки административного права.

Заключение

Таким образом, на основании вышеизложенного в курсовой работе можно сделать следующие выводы:

Административное право является одной из древнейших и фундаментальных отраслей правовой системы. Оно имело и имеет большое общественное значение для жизнеобеспечения и регулирования отношений, складывающихся в обществе. Юридическая наука административного права в России начала развиваться с конца VIII века. В советский период наука административного права приобрела современные черты и систему.

Современные условия способствуют обусловленности государственного управления постановкой основной задачи – обеспечение согласованной, упорядоченной деятельности всех составляющих частей механизма исполнительной власти. В своей совокупности механизм исполнительной власти представляет государственную администрацию с полномочиями реализации своих прав в масштабах России. Органы исполнительной власти администрируют, то есть управляют экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества, обеспечивают практическую реализацию законодательных актов. Естественно, что их деятельность носит административный (управленческий, исполнительный, внесудебный) характер.

Наука административного права по своей сути является наукой об управлении. Сам термин "административное" происходит от латинского слова *administration* и означает руководить, управлять. Управление чаще всего воздействует на сам процесс жизненного бытия, затрагивая все сферы и механизмы общества. Регулятором всех отношений возникающих в сфере управления является административное право. Оно призвано регулировать общественные отношения, которые возникают в сфере государственного управления.

Административное право, право внутриорганизационного характера, постоянно усиливает свою социальную значимость. Действующее в Российской Федерации административное законодательство представляет собой безбрежное собрание правовых норм, разбросанных в различных актах, которые в политическом соотношении просто необозримы. Такую интерпретацию развития административного законодательства можно отнести не только к постсоветскому времени, но и ко всей ее истории.

Административное право представляет собой систему правовых норм, которые регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов исполни-

тельной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий и т. д.); определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур; гарантируют общественный порядок и общественную безопасность; устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, административная ответственность физических и юридических лиц); защищают и обеспечивают права, свободы, законные интересы как граждан, так и юридических лиц при помощи административных и судебных производств.

Наука административного права изучает административное законодательство, регламентирующее отношения в области публичного управления, взаимоотношений различных органов государства и местного самоуправления, а также в сфере совершения действий (принятия решений) по отношению к гражданам, общественным объединениям, организациям. За правонарушения в сфере управления и за нарушения установленного порядка управления законодательством устанавливается административная ответственность или применяются другие меры административного принуждения.

Наука административного права имеет предметом изучения правоотношения, возникающие в области управления, и в качестве главного объекта изучения имеет управление (государственное управление) и все отношения, связанные с управлением. Административное право, по сути, — правовая оболочка управления, управленческой деятельности, процесса управления и его организации (структуры).

Характерной особенностью науки административного права Российской Федерации на современном этапе является создание условий для организации и эффективного функционирования органов исполнительной власти. Фактически наука административного права выступает в качестве юридической формы реализации задач, целей и полномочий, возлагаемых Конституцией РФ и действующим законодательством на субъектов исполнительной власти. В силу своего социального назначения административно-правовые отношения, являющиеся предметом науки административного права, приобретают особенности, присущие государственно-управленческой деятельности.

Задачей первоочередной важности современной науки административного права является последовательное системное изучение внутреннего развития форм управления, организации системы государственного управления, развитие норм, понятия и в целом науки административного права.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

"Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // "Российская газета", N 237, 25.12.1993.

"Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях" (приняты ВС СССР 23.10.1980) // "Ведомости ВС СССР", 1980, N 44, ст. 909.

"Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) // "Ведомости ВС РСФСР", 1984, N 27, ст. 909.

"Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) (ред. от 22.07.2008) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

Указ Президента РФ от 06.07.1995 N 673 "О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 10.07.1995, N 28, ст. 2642.

Специальная научная литература

Бельский К.С. Феноменология административного права / Отв. ред.: Кремень С.А. - Смоленск: Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995. - 144 с.

Десницкий С.Е. Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции. – М: Директмедиа Паблишинг, 2007. – 81 с.

Козлов Ю.М. Административные правоотношения. - М.: Юрид. лит., 1976. - 184 с.

Миндагулов А.Х. Управление, политика, право: диалектика взаимодействия. - М.: Изд-во Акад. МВД России, 1992. - 24 с.

Рождественский Н. Законы государственного благоустройства и благочиния. – СПб.: Тип. Н. Греча, 1847. – 479 с. – репринтная копия

Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений в условиях социальных реформ. (Историография и современные проблемы). Монография. - М.: ВНИИ МВД России, 2003. - 110 с.

Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. - М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. - 718 с.

Статьи в периодических изданиях и сборниках научных материалов

Бачило И.Л. О некоторых аспектах административной реформы в России и задачах административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). – М.: ВНИИСЗ, 2002. С. 32-40.

Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. № 11. 1997. С. 14-21.

Бондаренко А.А. Понятие и сущность административно-правового статуса органа исполнительной власти // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сборник статей. – М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 75-79.

Волович В.Ф. Советское административное право и наука управления // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1966 г.). – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1966. С. 34-37.

Галачан Д. К вопросу о понятии и системе административного права // Административное право Российской Федерации. Проблемные вопросы развития отрасли правовой системы и преподавания курса: Сборник статей. – Новгород: Изд-во Новгор. ун-та, 1999. С. 31-41.

Зеленцов А.Б. К вопросу о неравенстве сторон в административном правоотношении // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора И.И. Веремеенко. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 38-43.

Кипер Н.Г. Административно-правовой спор как разновидность административных правоотношений // Вестник академии экономической безопасности МВД России. № 2. 2008. С. 142-144.

Куров И.А. Понятие государственного управления и организационно-правовых форм его осуществления // Вестник Московского университета МВД России. № 4. 2008. С. 124-125.

Маилян С.С. Концептуальные основы управленческой политики государства // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). Материалы международного научно-практического семинара (11-12 февраля 2002 г.). – М.: Моск. акад. МВД России, 2002. С. 92-101.

Мельник Р.С. Административно-процессуальное и административно-процедурное право как новые учебные дисциплины // Проблемы правоведения. Научно-практический журнал. Вып. 3. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2005. С. 47-52.

Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. № 6. 1995. С. 75-85.

Старилов Ю.Н. Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // Правовая политика и правовая жизнь. № 3. 2003. С. 26-37.

Учебная литература

Ананов И.Н., Берцинский С.М., Генкин Д.М., Дурденевский В.Н., и др. Советское административное право. Учебник / Под ред.: Денисов А.И. - М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. - 432 с.

Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник, 3-е изд. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с.

Бачило И.Л., Хаманева Н.Ю. Административное право Российской Федерации: Учебник для ВУЗов / Под ред. Хаманевой Н.Ю. Изд. 2-е, перераб., доп. – М.: Юристъ, 2005. – 554 с.

Березовская С.Г., Васильев Р.Ф., Еропкин М.И., Квиткин В.Т., и др. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / Редкол.: Козлов Ю.М., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Пискотин М.И. - М.: Юрид. лит., 1977. - 336 с.

Вопросы административного права / Под ред.: Елистратов А.И. - М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916. - 193 с.

Денисенко В.В. Административно-деликтные отношения: содержание, нормативно-правовая регламентация, основания возникновения. Учебное пособие. - Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2001. - 116 с.

Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. 2-е изд., доп. - С.-Пб.: Сенат. Тип., 1908. - 552 с.

Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. 4-е изд., испр. и доп. - Казань: Типо-лит. В. З. Еремеева, 1911. - 516 с.

Панова И.В. Административно-процессуальное право России: Учебник, 2-е изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма, 2007. - 336 с.

Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та, 2002. - 474 с.

Студеникин С.С. Советское административное право. Учебник. - М.: Госюриздат, 1949. - 308 с.