**Лекция 1. Административное право как отрасль права в правовой системе Российской Федерации.**

План.

*1.1. Понятие административного права и предмет административно-правового регулирования.*

*1.2. Методы административно-правового регулирования.*

*1.3. Понятие и система субъектов административного права*

*1.4. Источники административного права.*

*1.5. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права.*

*1.6. Исполнительная власть и государственное управление.*

Рекомендуемые материалы

*1.1. Понятие административного права и предмет административно-правового регулирования.*

Административное право представляет собой отрасль правовой системы РФ, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений.

Главная их особенность состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере управления, то есть в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех уровнях РФ. Такого рода отношения, многообразные по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Эти общественные отношения непосредственно  связаны с государственно-управленческой деятельностью, и поэтому обобщенно называются управленческими.

Нас интересует в первую очередь управление, в котором непосредственно выражается государственный интерес или государственно-управляющая воля (публичный интерес).

В отдельных случаях административное право регламентирует и некоторые стороны внутренней жизни негосударственных формирований (например, трудового коллектива).

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. Необходимо выделить их следующие виды:

· между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);

· между не соподчиненными органами исполнительной власти, находящимися на одном организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрации двух областей);

· между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями;

· между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т.п.);

· между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

· между субъектами исполнительной власти с негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, учреждениями (коммерческие структуры и т.п.);

· между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

· между субъектами исполнительной власти и гражданами.

Управленческие отношения можно классифицировать в зависимости от конкретных целей их возникновения. По этому критерию можно выделить две группы таких отношений:

· внутренне (внутрисистемные) – отношения, связанные с формированием управленческих структур, выражают интересы всей системы исполнительной власти сверху донизу. Это их структурные подразделения, должностные лица.

· внешние – отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему исполнительной власти.

Административное право в рамках своего предмета создает определенный правовой режим организации и деятельности, прежде всего субъектов исполнительной власти. В силу этого можно выделить следующие функции административного права:

· правоисполнительную;

· правотворческую;

· правоохранительную.

Таким образом, административное право – *отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.*

*1.2. Метод административно-правового регулирования.*

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников. Это - методы правового регулирования общественных отношений. Вместе с предметом они дают наиболее емкую характеристику любой отрасли права, включая и административное.

Кроме того, по кругу регулируемых общественных отношений, т.е. по предмету отрасли действующего права, они нередко оказываются весьма близкими, а иногда даже совпадают в своих основных проявлениях (например, имущественные отношения, а также отношения в сфере охраны природной среды, предпринимательской деятельности и т.п.). Поэтому метод регулирования часто выступает в роли определяющего критерия при разграничении правовых отраслей.

Проблема методов правового регулирования дискуссионна. До сих пор имеются два принципиально различных подхода к пониманию их содержания: а) каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод; б) все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтительной представляется вторая позиция.

Действительно, любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения. Различия между отраслями права, помимо предмета, возможно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного средства (метода). Так, для уголовного права наиболее характерны запреты; для гражданского - дозволения и т.п. Но это не означает, что указанными отраслями не используются, хотя и в меньшем объеме, другие правовые средства. Запреты и предписания содержатся и в гражданском законодательстве, равно как дозволения можно обнаружить в уголовном законодательстве и т.п.

Что представляют собой правовые средства регулирования общественных отношений? Предписания - возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Запреты - фактически также предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Дозволения - юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Подобная характеристика указанных правовых средств подтверждает вывод о том, что они едины для всех отраслей права. Используются же они с учетом особенностей предмета данной отрасли, т.е. регулируемых общественных отношений.

На подобной основе представляется возможным оттенить особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания (включая запреты). Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Такого рода полномочия не могут находиться в распоряжении обеих сторон; иное превратило бы их в равноправных субъектов. Административно-правовое регулирование и его механизм - это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая - управляемого (объект управления). Подобного рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган). Это - аксиома государственного управления. Соответственно административно-правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников, т.е. здесь преобладает метод "власти и подчинения".

Во-вторых, как следствие первого, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это прежде всего тем, что юридически властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что административно-правовое регулирование исходит из наличия официальной государственной инстанции, полномочной решать в одностороннем порядке, но в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм возникающие в рамках регулируемых управленческих отношений вопросы, независимо от того, по чьей инициативе они возникают.

В-четвертых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозволительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, т.е. их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений). Это свидетельствует о том, что метод административного права нередко используется на началах диспозитивности, т.е. предоставления управляющей либо управляемой стороне возможности выбора (без прямых предписаний и запретов) образа действий.

Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему:

а) установление определенного порядка действий - предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридические последствия, на достижение которых ориентирует норма. Так, в Кодексе об административных правонарушениях установлено, что административные наказания могут быть наложены (должны быть наложены) не позднее двух месяцев со дня совершения проступка. Превышение этого срока не позволяет применять к виновному меры административной ответственности;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направлять жалобы граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора. Это - "жесткий" вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия (наказания) либо освобождения его от ответственности;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные. Это - "мягкий" вариант дозволения. В связи с этим надо подчеркнуть, что фактически дозволительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий. Разрешительный метод является наиболее перспективным;

д) допуск в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство).

Таковы отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, нередко характеризуемые в качестве властеотношений. За подобным их пониманием скрыто то, что во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно, независимо от конкретной формы выражения властности (предписание, запрет, дозволение или разрешение). Однако властеотношения вовсе не являются прерогативой административно-правового регулирования. Элементы властеотношений (в изложенном смысле) не трудно обнаружить в механизме правового регулирования, используемом и иными отраслями российского права (например, финансовым, земельным, уголовным и т.п.), что служит еще одним свидетельством реальности подхода к проблеме методов правового регулирования как к единой юридической категории.

*1.3. Понятие и система субъектов административного права*

Под субъектом административного права понимается лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих отношений, носителями соответствующих прав и обязанностей. Круг таких субъектов многообразен. Главное, что объединяет их - обладание особым юридическим качеством, а именно: административной правоспособностью.

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

Административная правоспособность в своей сущности определяется особенностями управленческой сферы. Соответственно каждый, кто нормами административного права наделен обязанностями и правами в этой сфере, рассматривается в качестве субъекта административного права. Характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных административно-правовых отношений, но не само это участие. Следовательно, говоря о субъектах административного права, необходимо иметь в виду прежде всего не их перечень, а основные позиции, характеризующие административно-правовой статус каждого из них.

Субъекты административного права могут быть индивидуальными и коллективными.

К числу индивидуальных субъектов относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются государственные служащие, должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они, тем не менее, фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. Это накладывает отпечаток на их правовое положение, отличая от иных индивидуальных субъектов административного права.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения граждан. В их числе различные по своему назначению и статусу организации - государственные и негосударственные.

Государственные организации как субъекты административного права - органы исполнительной власти (государственного управления); государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т.п.); структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права - общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т.п.); трудовые коллективы; органы местного самоуправления; коммерческие структуры; частные организации.

Лица и организации, являющиеся субъектами административного права, могут быть при соблюдении установленных административно-правовыми нормами условий субъектами административно-правовых отношений. В связи с этим закономерен вопрос о соотношении понятий "субъект административного права" и "субъект административно-правовых отношений". Внешне они совпадают, поскольку перечень и тех, и других одинаков. Существенные же различия пролегают в плоскости соотношения таких юридических категорий, как административная правоспособность и дееспособность.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда они обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной дееспособностью. Налицо соотношение административно-правового статуса того или иного субъекта административного права (правоспособность) с процессом его практической реализации в условиях управленческой действительности (дееспособность). Дееспособность также является важнейшим элементом административно-правового статуса наряду с правоспособностью.

На практике далеко не всегда возможно проведение четких граней между административной право- и дееспособностью, хотя условно можно утверждать, что они соотносятся как статическая и динамическая категории. Довольно часто они неразделимы, так как являются, по существу, двумя элементами единого административно-правового статуса. Это, в частности, относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают одновременно, т.е. с момента образования и юридического закрепления их компетенции. В компетенции выражается административная правоспособность. В ней определяются и полномочия данного органа по участию в административно-правовых отношениях, т.е. их дееспособность. Например, закрепленная в ст. 114 Конституции РФ компетенция Правительства и соответствующие ей полномочия одновременно отражают его право- и дееспособность как субъекта административного права.

Для органов управления способность участвовать в административно-правовых отношениях фактически является их прямой юридической обязанностью, ибо она есть основное средство реализации компетенции, а следовательно, и правоспособности. Аналогично решается вопрос об административной дееспособности должностных лиц государственных организаций. Однако существенная особенность последнего случая выражается в том, что административная дееспособность реализуется не самой организацией, а ее администрацией, т.е. органом управления.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать российское государство, субъекты Федерации, государственные и негосударственные организации. В такой роли они являются носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления в отличие от граждан, сочетающих в себе оба эти юридические качества.

Это означает, что субъектом административно-правовых отношений является, например, не республика, не край или область, не завод, не партия и т.п., а их органы управления.

Характерные для гражданско-правового регулирования обязанности и права предоставляются в соответствии с действующим законодательством предприятию (в его разновидностях) как юридическому лицу. Соответственно администрация предприятия субъектом гражданской правоспособности не является. Однако именно она реализует его гражданско-правовую дееспособность. Такое специфическое соотношение административной и гражданской право- и дееспособности объясняется прежде всего тем, что предприятие не является государственным органом, тем более - органом государственного управления. Потому оно и не наделено управленческой компетенцией, составляющей основу административно-правового статуса. Оно и не может в силу этого быть непосредственным участником административно-правовых отношений, хотя является субъектом административного права. В равной мере с подобных позиций могут быть охарактеризованы и различного рода коммерческие структуры. Единственный их отличительный признак - административная право- и дееспособность - возникает с момента их государственной регистрации. Этот момент важен и для определения статуса общественных объединений как субъектов административного права и административно-правовых отношений.

Иногда административная право- и дееспособность не совпадают, что характерно для административно-правового статуса граждан как субъектов административного права и участников административно-правовых отношений: правоспособность возникает с момента рождения, а дееспособность, как правило, с 16 лет.

*1.4. Источники административного права.*

Источники административного права - это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т.е. нормативные акты.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие содержащих и выражающих их источников. К их числу относятся:

1. Конституция РФ, многие из норм которой имеют прямую административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы: закрепляющие основные права, свободы и обязанности граждан, реализация которых осуществляется преимущественно в сфере государственного управления (ст. ст. 22, 24 - 25, 27, 30 - 35); определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. ст. 77, 110 - 117); разграничивающие предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст. ст. 71 - 73).

Вместе с тем источниками административного права являются конституции республик, входящих в состав Российской Федерации; уставы (основные законы) краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

2. Законодательные акты Российской Федерации, а также ее субъектов. Наибольшее значение при этом имеют законы Российской Федерации, поскольку они содержат административно-правовые нормы, действие которых распространяется и на ее субъекты. В качестве примера можно назвать Федеральные законы: от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации"; "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями).

В настоящее время законодательная форма источников административного права значительно расширена. Соответственно административно-правовые нормы могут найти свое выражение и в законодательных актах представительных органов всех субъектов Федерации.

3. Нормативные указы Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения.

Принципиальное значение имеют Указы Президента РФ: "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. <1>; "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" от 13 мая 2000 г. <2>; "О Государственном совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. <3> и др. Следует указать также на утверждаемые им положения о федеральных органах исполнительной власти (например, о Министерстве юстиции РФ <4> и др.).

Источниками административного права являются и указы высших должностных лиц субъектов РФ.

4. К числу источников административного права относятся также нормативные постановления Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ). Примером может служить Постановление "О порядке взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов" от 12 августа 2004 г. Правительство РФ утверждает различного рода положения (например, Положение о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе от 2 ноября 2000 г.; Положение о Федеральной инспекции труда от 28 января 2000 г.; Положение о Федеральном агентстве по атомной энергии от 28 июня 2004 г. и т.д.).

Источниками административного права могут быть также нормативные постановления правительств субъектов Федерации.

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источников административного права служат нормативные акты федеральных министерств, служб и агентств Российской Федерации, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

6. Источниками административного права являются также нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ).

7. Административно-правовые нормы могут найти свое выражение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

8. Наконец, источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений (или акты их коллективных органов). Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования, например, Правилами внутреннего трудового распорядка. В некоторых случаях нормативные акты государственных корпораций, концернов могут выходить за границы данных коллективных образований (например, в сфере топливно-энергетического комплекса).

Приведенная многообразная система источников административного права остро ставит проблему систематизации и кодификации административно-правовых норм.

Административное право относится к числу самых несистематизированных, а тем более - некодифицированных отраслей правовой системы России. Во многом это объясняется его многопрофильностью.

Долгие годы четких подходов к его систематизации не наблюдалось. Между тем административное право по сравнению с многими другими отраслями права отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификация). Конституция РФ создает прочную правовую базу для проведения такого рода работы, включая формирование стабильного законодательства по кардинальным вопросам организации функционирования механизма исполнительной власти, упорядочения огромного массива действующих административно-правовых норм различного уровня, нередко устаревших и противоречивых.

По существу, сейчас кодифицирован лишь один институт российского административного права. Имеется в виду Кодекс РФ об административных правонарушениях, объединивший нормы материального и процессуального административного права. Но это лишь частичная кодификация. Конечно, трудно представить возможность общей административно-правовой кодификации. В силу этого на первый план выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями сегодняшнего дня, с интересами проводимой социально-экономической и административной реформ, с институтами, закрепленными в Конституции. Разумеется, при этом требуется существенное обновление соответствующего административно-правового нормативного материала, а также устранение довольно частых пробелов в административно-правовом регулировании управленческих общественных отношений, инкорпорация административного права (объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам) и т.п.

*1.5. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права*

Административное право имеет свою систему, которая характеризует внутреннее строение данной отрасли.

По общепринятой в теории права тенденции, административное право состоит из двух частей: Общей и Особенной. Некоторые авторы, наряду с указанными частями выделяют и Специальную часть административного права.

И Общая, и Особенная части административного права состоят из отдельных административно-правовых институтов. Административно-правовой институт — это система норм права, которые регулируют относительно однородные общественные отношения в сфере государственного управления. Общая часть включает в себя такие правовые институты, как:

— административно-правовой статус индивидуальных субъектов;

— административно-правовой статус государственных органов;

— административно-правовой статус иных коллективных субъектов;

— формы и методы государственного управления;

— способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении;

— административное принуждение;

— административная ответственность;

— административно-процессуальное право (в отдельных учебниках по административному праву данный институт часто называют «административный процесс»).

Особенная часть состоит из таких основных правовых институтов:

— управление в экономической сфере;

— управление в социально-культурной сфере;

— управление в административно-политической сфере.

Как известно из теории права, отрасль права иногда включает в себя подотрасли, которые состоят из совокупности отдельных правовых институтов. В системе административного права можно выделить такую подотрасль, как административно-процессуальное право. При этом следует отметить, что в теории административного права единого мнения на этот счет нет. Большинство ученых-административистов считают, что административно-процессуальное право — это правовой институт административного права. В противовес этой точке зрения ряд ученых считает, что развитие административного процессуального права как правового института достигло такого уровня, когда есть основания утверждать о возникновении и дальнейшем становлении административно-процессуального права как подотрасли административного права. Поэтому, говоря о системе административного права, следует отметить, что она наряду с правовыми институтами включает в себя и подотрасль. Одновременно необходимо отметить, что в последнее время все более распространенной становится точка зрения о развитии административного процессуального права как самостоятельной отрасли права, то есть речь идет о выделении административного процессуального права из системы административного права.

Административное право тесно связано со всеми отраслями Российского права и, в первую очередь, с конституционным (государственным) правом. Нормы, выраженные в Конституции Российской Федерации, конституциях республик в составе России, уставах субъектов РФ, а также федеральных конституционных законах непосредственно регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, взаимоотношения личности и государства, вопросы организации государственной власти, ее осуществления на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Указанные нормы являются основными источниками административного права.

Финансовое право регулирует общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Административное право определяет компетенцию органов исполнительной власти, в том числе с участием финансовых органов (Министерства финансов РФ, ряда федеральных служб). Административное право регламентирует порядок организации финансовых органов и их функционирование, т.е. регулирует управленческие отношения в сфере финансов.

Нормы земельного права регулируют общественные отношения по поводу земли. Государство в лице органов исполнительной власти ведет земельный кадастр, проводит государственный земельный контроль, сдает земельные участки, находящиеся в государственной собственности, в аренду, предоставляет их в пользование, производит их изъятие, устанавливает общеобязательные для исполнения требования по рациональному и бережному использованию земель и т.п. Эти отношения регулируются нормами административного и земельного права.

Гражданское право регулирует имущественные отношения, используя гражданско-правовые методы правового регулирования. В

свою очередь, административное право регулирует имущественные отношения в распорядительном порядке методом власти-подчинения. Например, по распоряжению органа управления одна хозяйственная организация передает другой оборудование или имущество. В этом случае орган управления государственно-властным методом регулирует имущественные отношения. Нередко во исполнение актов управления хозяйственные и иные организации заключают договоры, руководствуясь нормами гражданского права. Акт управления может служить основанием заключения договора между организацией (юридическим лицом) и гражданином (физическим лицом). Например, договор жилищного найма гражданина с жилищной организацией заключается при наличии у гражданина ордера на жилую площадь. Гражданско-правовой метод регулирования, в отличие от административно-правового, характеризуется равенством сторон. По мере расширения рыночных отношений, свободы экономической деятельности, наличия частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности роль гражданского права в регулировании имущественных отношений возрастает. Однако это не исключает их сферы имущественных отношений, основанных на административном подчинении, административно-правовом регулировании.

Тесная взаимосвязь имеется и с трудовым правом. Многие трудовые отношения регулируются нормами административного права. Например, отношения, связанные с институтом государственной службы. Нормами административного права регулируется административно- правовой статус государственного служащего. Вместе с тем в качестве носителей личных прав они являются участниками трудовых отношений, которые регулируются трудовым правом.

Административное право связано и с уголовным правом. Нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями (проступками) и меры наказания, применяемые к лицам, совершившим их. Уголовное право устанавливает, какие деяния являются преступлениями и виды наказания за их совершение. Границы между административным и уголовным правом подвижны, т.к. при определенных условиях отдельные деяния, относящиеся к проступкам, могут перерастать в преступления, и наоборот.

Также следует отметить взаимосвязь с уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом, а также с законодательством о судоустройстве, регулирующими порядок образования судов и организационные основы судебной деятельности. Отличие административного права от норм перечисленных отраслей права обусловлено различиями между исполнительной деятельностью и осуществлением правосудия. Вместе с тем следует указать, что суды при рассмотрении дел административно-правового характера (например, жалоб на действия органов управления и их должностных лиц) руководствуются административно-процессуальными нормами.

Кроме того, имеется связь и с комплексными отраслями права: морским, воздушным, горным, лесным и другими отраслями. Эта связь, в частности, состоит в том, что в них наряду с нормами других отраслей права содержатся и нормы административного права.

Место административного права в системе права определяется характером и важностью регулируемых им общественных отношений. Его специфика и отличие от других отраслей права состоят в том, что оно регулирует управленческие отношения.

Административное право характеризуется мобильностью, которая обусловливается особенностями общественных отношений, складывающихся в сфере управления, исполнительной деятельности государства.

*1.6. Исполнительная власть и государственное управление.*

Ключевую роль для понимания предмета, а следовательно, и природы административного права как отрасли права играет понимание сущности категорий государственного управления и исполнительной власти.

В настоящее время в современной юридической научной и учебной литературе можно выделить различные подходы к рассмотрению государственного управления и пониманию его сущности как юридической категории. При этом в рамках этих подходов категория "государственное управление" ("управление") понимается по-разному в зависимости от выбранной методологии исследования. Во многом это связано с тем, что на юридический анализ проблем государственного управления оказали и оказывают значительное влияние не только правовые теории (например, теории правового государства, разделения властей и др.), но и другие отрасли знания и, в частности, кибернетика, социология и теория управления (менеджмент). Наличие таких разных подходов привело к тому, что в юридической науке, законотворческой и правоприменительной деятельности значение терминов "государственное управление", "управление", "исполнительная власть" понимается учеными и практическими юристами по-разному.

Можно выделить следующие черты государственного управления как административно-правовой категории.

   1. Государственное управление как вид государственной деятельности имеет самостоятельные цели. Они заключаются в повседневном исполнении, т.е. в проведении в жизнь требований законов и подзаконных актов. Это означает, что государственное управление практически выражается в осуществлении исполнительной по своему характеру деятельности.

   По целям государственное управление отлично от всех других видов государственной деятельности. Так, основное назначение законодательной деятельности состоит в решении принципиальных и наиболее общих вопросов руководства хозяйственным и культурно-политическим строительством. Основное назначение судебной деятельности состоит в осуществлении в специфических процессуальных формах задач правосудия.

   Таким образом, сущностью государственного управления, отличающей его от других указанных видов государственной деятельности, является то, что оно заключается в исполнении законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов.

   1. Государственное управление носит непосредственно деятельностный характер, т.е. в процессе его осуществления реализуются функции государства в различных сферах: политических, хозяйственных, социальных и др.

   2. Содержание государственного управления заключается в осуществлении его субъектами нормативно определенных задач и функций путем использования государственно-властных полномочий, которыми субъекты государственного управления наделены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий осуществляется в административном, т.е. во внесудебном порядке. Следовательно, государственное управление носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

   3. Субъектами, осуществляющими государственное управление, являются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти, ряд других государственных органов, в частности органы военного управления, а также администрация государственных предприятий, учреждений и организаций, имеющая определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию, направленную на реализацию законов и иных нормативных правовых актов в конкретных областях государственной жизни.

   4. Государственное управление является видом государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Все субъекты исполнительной власти являются органами государственного управления. Однако государственное управление по своему субъектному составу является более широким, чем исполнительная власть, поскольку к его субъектам необходимо также отнести Президента Российской Федерации, а также определенные государственные органы, не являющиеся органами исполнительной власти, например исполнительные органы местного самоуправления, осуществляющие публичную деятельность.

   5. Законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность административного правотворчества, сочетающего право-установление и правоприменение.

   С учетом изложенного государственное управление как государственно-правовая категория представляет собой одну из форм государственной деятельности, направленную на исполнение, претворение в жизнь положений законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемую Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и иными органами исполнительной власти и другими субъектами государственного управления, сущность которой состоит в осуществлении ими нормативно определенных функций путем использования принадлежащих им государственно-властных публичных полномочий.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающих вышеизложенные положения. Государственное управление в широком понимании - это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т.д.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти. Государственное управление в узком понимании - это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком понимании.

   Таким образом, в современной отечественной юридической литературе имеется, по существу, несколько подходов к пониманию сущности государственного управления, а сама категория "государственное управление" ("управление") понимается в трех основных значениях.

   С точки зрения юридической науки государственное управление рассматривается как одна из форм государственной деятельности, сущность которой состоит в практическом исполнении органами исполнительной власти законов в целях реализации функций государства. Государственное управление носит государственно-властный характер, субъекты государственного управления во исполнение законов реализуют нормативно определенные полномочия.

Ещё посмотрите лекцию "[13 Автоматизация технологического процесса производства клинических лабораторных исследований](https://studizba.com/lectures/77-medicina/1087-analiticheskaya-i-ekologicheskaya-tehnika/20064-13-avtomatizaciya-tehnologicheskogo-processa-proizvodstva-klinicheskih-laboratornyh-issledovaniy.html)" по этой теме.

   С точки зрения кибернетики, социологии и общей теории управления государственное управление рассматривается как разновидность управления в кибернетическом смысле и управления обществом (социального управления) - как взаимодействие субъектов и объектов при помощи механизма прямых и обратных связей. С этой точки зрения государственное управление рассматривается как целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для их упорядочения и совершенствования в соответствии с целями государственной политики.

   С позиций организации управленческой деятельности, теории научного управления, менеджмента, политологии и public administration государственное управление рассматривается как государственный менеджмент и управление коллективами в четырех его главных ипостасях - планирования, организации, руководства и контроля, т.е. в плане организации управленческой деятельности.

   Анализируя данные подходы, можно отметить, что понятие "управление" ("государственное управление") не является общим понятием для таких разных по своей сущности явлений, как: 1) управление в кибернетическом смысле (взаимодействие субъектов и объектов в природе и технике) путем механизма прямых и обратных связей; 2) управление обществом, социальное управление как воздействие государства и его институтов на общество); 3) управление как деятельность, направленная на организацию деятельности коллектива (менеджмент), и 4) государственное управление как одна из форм государственной деятельности, организационно-правовая форма осуществления исполнительной власти, сущность которой состоит в осуществлении органами исполнительной власти задач, предусмотренных законодательством, путем реализации своей компетенции.

   Для понимания сущности государственного управления и определения субъектов, осуществляющих государственное управление, особое значение имеет проблема соотношения этой категории с понятием "исполнительная власть", которая закреплена в Конституции Российской Федерации. Для понимания соотношения указанных категорий весьма важным представляется рассмотреть общее понятие власти, ее сущность и основные черты.

   Государственная власть является формой политической власти. Государственная власть возникает вместе с государством как организованная сила, обеспечивающая способность государства как властвующего субъекта подчинять своей воле людей, используя различные методы, в том числе метод принуждения. Важнейшим элементом любой социальной власти, без учета которого невозможно понять ее природу и сущность отношений властвования, является воля. Власть означает, с одной стороны, передачу властвующими своей воли подвластным, а с другой - подчинение подвластных этой воле.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что исполнительная власть в значительной мере является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление - организационно-правовой. Поэтому государственное управление по своему назначению и природе можно рассматривать как организационно-правовую форму осуществления исполнительной власти, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.