Предмет и метод административного права

Всякое определение предмета административного права условно и не может отразить всего многообразия общественных отношений, регулируемых этой отраслью. Именно поэтому требуются определенные комментарии, показывающие сложность и разные измерения предмета.

Так, например, не всякая деятельность исполнительных органов власти будет охватываться предметом административного права. Исполнительные органы власти вступают в договорные отношения: приобретают имущество, принимают на работу граждан, обеспечивают займы, вступают в отношения с другими ветвями власти и т.д. Подобная деятельность государственных органов может регулироваться частными отраслями права, иными публичными отраслями права или не регулироваться правом вообще.

Об административном праве можно вести речь только в том случае, когда исполнительные органы власти выполняют публичные функции, непосредственно занимаются государственным управлением или организационным обеспечением выполнения таких функций.

Несмотря на то, что в центре внимания административного права находятся исполнительные органы власти, административное право проникает и в другие ветви государственной власти. Так, Парламенту, чтобы нормально заниматься законодательной деятельностью, необходимо организовать свою работу: создать эффективный аппарат, информационное, хозяйственное, материальное обеспечение, наладить взаимосвязи между различными аппаратными подразделениями. Аналогичные задачи стоят перед судебными, прокурорскими органами. Подобная внутренняя управленческая деятельность органов, не входящих в структуру исполнительной власти, также будет охватываться административным правом.

В процессе осуществления исполнительной власти соответствующие органы не только распоряжаются, но и сами создают определенные правила поведения.

Таким образом, в предмет административного права входят общественные отношения, связанные с осуществлением нормотворческой деятельности по подготовке и изданию административных актов, что сближает деятельность исполнительных органов с деятельностью законодательных органов.

Одним из конституционных положений является положение о том, что правосудие в Казахстане осуществляется только судом (пункт 1 ст. 75 Конституции Республики Казахстан). На самом деле выносить решения по различным публично-правовым спорам, применять меры административной ответственности могут многочисленные органы государственной администрации (налоговые, таможенные, санитарные, пожарные и т.д.). По сути, эти органы отправляют правосудие, не входя при этом в состав судебной власти. Такая деятельность органов государственной администрации, равно как деятельность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях или публично-правовых споров, также входит в предмет административного права.

Таким образом, к числу основных общественных отношений, регулируемых административным правом, в зависимости от их содержания можно отнести следующие:

- управленческие отношения (отношения, складывающиеся в связи с позитивной управленческой деятельностью государственных органов);

- полицейские отношения (отношения в связи с применением различными государственными органами мер административного принуждения);

- юстиционные отношения (отношения в связи с рассмотрением публично-правовых споров);

- юрисдикционные отношения (отношения, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях).

Отношения, входящие в предмет административного права, можно определять в зависимости и от других критериев:

- отношения в экономической, административно-политической, социально-культурной сферах (в зависимости от сферы общественных отношений);

- отношения между государственными органами или государственными органами и иными субъектами (по субъектному составу);

- отношения прямые (внешние) и косвенные (внутренние) (в зависимости от цели управленческой деятельности) и др.

Вторым важным критерием, характеризующим ту или иную отрасль, является метод, который отвечает на вопрос, каким образом регулируются общественные отношения, входящие в предмет отрасли.

Нередко различные отрасли права регулируют сходные общественные отношения (имущественные, трудовые). Таким образом, по предмету некоторые отрасли могут совпадать с административным правом, но одновременно они будут принципиально отличаться по методу.

Административное право, как и любая другая отрасль, использует определенный набор правовых средств, способов воздействия на участников общественных отношений. К числу таких средств традиционно относят предписания, дозволения и запреты.

Если в гражданском праве преобладают дозволения, в уголовном - запреты, то в административном - предписания. Конечно, в административном праве используются дозволения (граждане имеют право на обращение) и запреты (деятельность религиозных объединений без регистрации не допускается), равно как в других отраслях права используются предписания. То есть все на практике относительно!

Комбинация этих средств, доминирование одного или другого, характеризует метод отрасли. Метод административного права состоит в односторонне-властном воздействии на общественные отношения, в которых одна сторона подчинена другой.

Подобная характеристика метода вполне объяснима, если учитывать природу отношений, регулируемых административным правом. Управленческие отношения, ключевые для административного права, всегда предполагают неравенство участников этих отношений, доминирование одного участника над другим. Неравенство может проявляться по-разному: у одного участника больше властных полномочий чем у другого (аким области и аким района), у одного участника имеются властные полномочия, у другого они отсутствуют (инспектор дорожной полиции и гражданин).

Нормы административного права закрепляют такое неравенство субъектов. Именно поэтому метод административного права иногда называют императивным, приказным.

Вместе с тем, административное право использует и договорной (диспозитивный) метод, основанный на равенстве сторон, добровольности и соглашении. Нехарактерный для природы административного права метод используется в случаях, когда необходимо согласование волеизъявлений участников правоотношений, координация деятельности государственных органов или государственных органов и негосударственных организаций.

Контракты на недропользование, о прохождении воинской службы, о сотрудничестве государственных органов с общественными и религиозными объединениями — все это примеры так называемых административных договоров, все чаще и чаще используемых в управленческой практике.

Система административного права показывает то, как организована отрасль, какие разделы, институты, подинституты она в себя включает, место этих институтов в общей системе административного права. В любой отрасли права присутствует субординация норм, их внутренняя взаимосвязь и взаимозависимость, объединение и расположение в общем массиве отраслевых норм.

Административное право, как и многие другие отрасли права, делится на Общую и Особенную части. Само название - Общая часть - говорит о том, что эта часть посвящена общим вопросам организации и деятельности субъектов административного права, их формам и методам деятельности, в то время как Особенная часть охватывает административно-правовые вопросы управления в различных сферах государственной и общественной жизни.

Общая часть современного казахстанского административного права традиционно включает такие институты как:

- субъекты административного права (граждане, организации, органы исполнительной власти, государственные служащие);

- формы и методы реализации публичной власти (акты, договоры и иные формы управленческих действий; убеждение, принуждение);

- ответственность по административному праву;

- административный процесс и административные процедуры;

- обеспечение законности в государственном управлении.

Особенная часть казахстанского административного права включает такие институты как:

- управление в сфере экономики (индустрия, торговля, энергетика, сельское хозяйство, транспорт и коммуникации, строительство);

- управление в административно-политической сфере (оборона, национальная безопасность, органы внутренних дел, юстиция, чрезвычайные ситуации);

- управление в социально-культурной сфере (образование, здравоохранение, культура, информация, спорт, туризм).

Подобное построение системы административного права вызывает сегодня большие споры среди ученых-административистов. Основанная по отраслевому-хозяйственному принципу на подходах еще советского административного права, она не отвечает современным требованиям административного права в частности, и уровню развития правовой науки в целом. Многие управленческие вопросы перекочевали в другие отрасли права (управление в области финансов в финансовое право, управление в области экологии в экологическое право и т.д.), тем самым способствуя формированию особенной части административного права по остаточному принципу. Бесконечные изменения в системе органов, нормативных правовых актах привели к нестабильности институтов Особенной части, трудностям в их объяснении и понимании. Появилось даже мнение о том, что административное право является не отраслью права, а конгломератом неоформившихся еще, скрытых правовых отраслей.

Деление на Общую и Особенную часть, разделение последней по отраслевому-хозяйственному принципу было оправдано в советский период, учитывая тотальное государственное вмешательство в самые различные вопросы экономической, социальной, политической сфер, огосударствление всех сфер жизнедеятельности, отсутствие сколько-нибудь серьезного негосударственного сектора. В таких условиях, к примеру, формы и методы управления в экономической сфере немногим отличались от управления в административно-политической сфере.

Сегодня ситуация кардинально изменилась. Развитие частного сектора и отказ государства в силу разных причин (финансовых, организационных, политических) от присутствия в различных сферах общественной жизни и, прежде всего, в экономической и социально-культурной, разгосударствление и приватизация предопределили переход от прямых административных, директивных методов к регулятивным. Созданная в 40-х годах прошлого века система административного права, обслуживающая тотальное государственное администрирование, объективно нуждалась в пересмотре.

Именно поэтому среди ученых административистов несколько лет назад развернулась дискуссия по поводу новой системы административного права, в рамках которой предлагалось иное наполнение Общей и Особенной частей административного права, или даже отказ от деления на Общую и Особенную части. Основные итоги дискуссии сводились к тому, что следует пересмотреть критерии, на которых основывалась система административного права советского периода. Появились учебники с нехарактерными ранее названиями и в традициях административного права европейских стран.

Действительно, в современных условиях гораздо более продуктивным выглядит отказ от сложившейся системы административного права, серьезный пересмотр и новое построение институтов Общей и Особенной части, включающее в себя такие институты или даже подотрасли, как «Управленческое право», «Служебное право», «Полицейское право», «Административная ответственность», «Административный процесс», «Административно-правовые режимы», «Административная юстиция» и др.