

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Нормы административного права представляют собой общеобязательные правила поведения, которые устанавливаются государством в целях регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности в сфере государственного управления. Они призваны обеспечивать организацию и функционирование как всей системы органов исполнительной власти, так и ее отдельных звеньев, а также регулировать внутриорганизационные управленческие отношения в иных сферах государственной деятельности (в органах представительной власти, суда, прокуратуры). Они распространяют свое действие также на организацию и деятельность исполнительных органов местного самоуправления, определяют порядок их взаимодействия с органами государственной власти.

Особенная часть административного права состоит из норм, регулирующих отношения в отдельных отраслях государственного управления.

1. Административно-правовые нормы

Специфика предмета административно-правового регулирования определяет целый ряд особенностей, которые отличают административно-правовые нормы от норм других отраслей права.

Во-первых, в содержательном плане нормы административного права закрепляют отношения по организации и реализации исполнительной власти в сфере государственного управления, устанавливают процедуры и формы деятельности государственной администрации в ее государственно-властных отношениях с частными лицами. Эти нормы адресованы, прежде всего, субъектам исполнительной власти в целях упорядочения государственного управления, обеспечения законности в деятельности государственной администрации. Однако значительная их часть касается вопросов защиты прав и законных интересов

граждан в сфере управления, устанавливает гарантии их реализации. Так, процедура подачи и рассмотрения обращений граждан в административные органы регламентируется более чем 80 различными нормативными актами.

Во-вторых, нормы административного права определяют административно-правовой статус субъектов управленческих правоотношений в сфере исполнительной власти, устанавливают их права, обязанности, ответственность и правовые формы деятельности.

В-третьих, административно-правовые нормы регулируют во многих случаях отношения, входящие в предмет других отраслей права (налогового, финансового, земельного и т.д.).

В-четвертых, в отличие от многих других отраслей права, административно-правовые нормы обеспечены собственными отраслевыми средствами охраны и юридического принуждения к их исполнению. Эти средства представлены административно-правовыми охранительными нормами, устанавливающими административную и дисциплинарную ответственность.

В-пятых, административно-правовые нормы устанавливаются не только законодательным путем, но и в значительной мере в процессе административного правотворчества. Вследствие этого они неравнозначны по своей юридической силе. Нормы, являющиеся продуктом административного правотворчества, устанавливаются субъектами исполнительной власти в процессе реализации распорядительных полномочий в пределах определенной законом компетенции. Эти нормы носят подзаконный характер и могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, вышестоящей инстанцией либо признаны недействующими по решению суда.

Костенников М.В. и Куракин А.В. отмечают, что характеризуя соотношение принципов административного права и административно-правовых норм, следует отметить, что принципы административного права (как впрочем и любой отрасли российского права) выражаются в юридических нормах, но вместе с тем они не создаются последними Костенников М.В., Куракин А.В. Нормы административного права.// Право и политика. 2001. №6.. Принципы, как таковые, изначально носят объективный характер и отражают сущность явлений и реальных процессов общественного развития. Принципы - объективные свойства права, они не результат субъективного усмотрения законодателей или ученых, а качества, органически присущие праву. Наука лишь выявляет, обосновывает, изучает и

систематизирует их. Она не «придумывает», а «открывает» заложенные в праве принципы, показывает их роль, значение, содержание и механизм функционирования.

Будучи разными элементами одной системы, принципы административного права и административно-правовые нормы могут соотноситься на одном уровне.

Основополагающие идеи, выраженные в законодательных актах, становятся правовыми нормами, приобретают государственно-властный характер. И никакие научные идеи, не получившие своего законодательного закрепления, не могут считаться правовыми принципами. Они не могут регулировать правовые действия и правовые отношения.

Административно-правовые нормы подразделяются на различные виды по целому ряду оснований.

В зависимости от содержания выделяются материальные и процедурно-процессуальные нормы. Материальные нормы определяют объем и содержание прав и обязанностей, а также ответственность участников административно-правовых отношений, т.е. их административно-правовой статус. Они регламентируют правовой режим деятельности субъектов административного права, устанавливают запреты и ограничения на ту или иную деятельность, административные санкции за их нарушение и компетенцию соответствующих органов по применению этих санкций. Процедурно-процессуальные нормы регламентируют процесс функционирования органов государственной администрации в их отношениях с другими субъектами административного права. Процедурные нормы определяют порядок реализации компетенции, прав и обязанностей, установленных нормами материального административного права. Они регулируют процедуру, формы и методы нормотворческой и правоприменительной деятельности государственной администрации. Процессуальные нормы регламентируют порядок осуществления юрисдикционной деятельности, т.е. отношения, складывающиеся с участием юрисдикционного органа в процессе разбирательства правовых конфликтов в виде административных правонарушений и административных споров.

В зависимости от функций права административно-правовые нормы подразделяются на учредительные, регулятивные и охранительные.

Учредительные нормы различны по своему функциональному назначению и диапазону действия. Они закрепляют отправные, принципиальные положения материального или процессуального характера. Структура этих норм включает два

основных элемента: объем и определение. Объем указывает условия применения учредительной нормы, а определение закрепляет значение того или иного термина, используемого в административном праве либо принцип административного права. Регулятивные нормы обеспечивают позитивное регулирование поведения субъектов административного права. Они определяют правила поведения участников административно-правовых отношений, обстоятельства и прекращения этих отношений. Охранительные нормы обеспечивают охрану регулятивных норм от нарушений, защиту прав и свобод граждан в случае их ущемления неправомерными действиями административных органов.

В зависимости от метода воздействия на поведение субъектов нормы административного права делятся на:

- 1) обязывающие (содержат предписание совершить определенные действия в предусмотренных нормой случаях);
- 2) запрещающие (содержат запрет на совершение тех или иных действий);
- 3) уполномочивающие (предоставляют возможность субъектам права совершать определенные действия, влекущие юридические последствия);
- 4) разрешительные или дозволительные (разрешают адресату действовать по своему усмотрению);
- 5) ограничительные (вводят ограничения на ту или иную деятельность).

По форме предписания административные нормы подразделяются на: а) императивные (подлежащие обязательному, безусловному исполнению); б) рекомендательные (не носящие обязательного характера и содержащие рекомендации, советы о целесообразности совершения определенных действий); в) диспозитивные (предлагающие несколько вариантов решения либо допускающие возможность согласования прав и обязанностей сторон); г) стимулирующие (обеспечивающие с помощью средств материального и морального воздействия образцовое выполнение своих обязанностей участниками управленческих правоотношений).

Принципы кодификации обуславливают правила законодательного выражения административно-правовых норм. В них обобщаются основные закономерности законодательного конструирования административно-правовых норм. К последним,

в частности, относится реализация принципа системности на всех уровнях кодификации административного права Костенников М.В., Куракин А.В. Нормы административного права.// Право и политика. 2001. №6..

Нормы административного права получают свое внешнее выражение и закрепление в нормативно-правовых актах, состоящих из статей. Между статьями правовых актов и нормами права нет прямого соответствия. Возможны три варианта соотношения статей и норм: а) в одной статье содержится одна норма; б) одна статья содержит несколько правовых норм; в) элементы одной и той же нормы (гипотеза, диспозиция, санкция) находятся в нескольких статьях нормативного акта или даже в нескольких нормативных актах. В правотворческом процессе используется три основных способа изложения норм административного права в нормативно-правовых актах:

- 1) прямой - все элементы нормы воспроизводятся в статье непосредственно;
- 2) отсылочный - в статье один из элементов нормы указывается путем отсылки к другой конкретной статье этого же нормативно-правового акта;
- 3) бланкетный - статья указывает на элемент нормы путем отсылки не к конкретной статье, а к другому порядку правового регулирования - правилам осуществления какого-либо вида деятельности, правилам международного договора и т.д.

Нормативно-правовые акты - основной вид источников административного права. Под источниками права понимаются внешние конкретные формы выражения правовых норм.

Нормы административного права, содержащиеся в источниках права, образуют в своей совокупности систему административного права. В системе административного права выделяются нормы Общей и Особенной частей.

2. Административно-правовые отношения

Нормы административного права реализуются в практической деятельности его субъектов, между которыми складываются определенные административно-правовые отношения. Административно-правовое отношение - это урегулированное административно-правовой нормой общественное отношение, стороны которого выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей.

Сущность административно-правовых отношений должна обуславливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, т. е. управленческого процесса и административно-процессуальной деятельности. Принципиальным положением является то, что гражданин - это один из главнейших участников административно-правовых отношений, важнейший субъект административного права, которое должно предоставлять гражданину максимум правовых возможностей в случае неправомерных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод.

Согласно одной из концепций Административное право: Учеб. / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968. С. 40, 45, 65. для административно-правовых отношений характерны следующие признаки:

1) возникают в процессе государственного управления; 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (органа исполнительной власти, как сказали бы сегодня.); 3) являются отношениями власти-подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон.

Другая концепция административно-правовых отношений также состоит из нескольких пунктов: 1) возникают в сфере государственного управления; 2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании; 3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти-подчинения и отношения равноправия Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. М., 1984. С. 18-31..

Административно-правовое отношение имеет структуру, в которую входят субъекты, объекты правоотношения и его нормативное содержание. Субъектами административного правоотношения являются его участники, т. е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления, должностные лица) или те, которые имеют иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения). Традиционным является мнение о видах субъектов административного права - индивидуальных и коллективных субъектах. Индивидуальными субъектами являются граждане, иностранцы, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в качестве индивидуума (например, вынужденный переселенец, беженец, военнослужащий, военнообязанный, студент). Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые наделены правами выступать в

отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).

Важнейшим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или процессуального административно-правового статуса, т. е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности. В данном случае речь идет о двух категориях: 1) административная правоспособность - способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности (право на имя, право на благоприятную окружающую среду, право на медицинскую помощь и т. д.); 2) административная дееспособность - это способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение, выразившееся, например, в принятии должностным лицом соответствующего правового акта управления или в совершении военнослужащим административного правонарушения.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия Административно-правовое отношение является разновидностью правовых отношений, поэтому оно обладает общими признаками, характерными для всех видов правоотношений. Это, во-первых, первичность правовых норм, и как следствие, регулирующее воздействие правоотношения на конкретное общественное отношение конкретной правовой нормы, придающей ему юридическую форму. Во-вторых, это регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения, придающая им юридическую силу. В-третьих, это корреспонденция обязанностей и прав сторон

правоотношения, определяемая правовой нормой. В-четвертых, это специфичность состава любого вида правоотношений, элементами которого являются субъекты (участники отношений), объект (то, по поводу чего возникли отношения) и содержание, в котором различаются фактическая (поведение субъектов) и юридическая (субъективные права и обязанности) стороны. В научных публикациях высказываются различные мнения по поводу объектов правоотношения. Одни авторы единственным объектом любого правоотношения считают действия, поведение людей; другие в качестве самостоятельного объекта выделяют имущественные отношения, иногда именуемые предметом (материальные ценности, вещи), и неимущественные отношения (действия, поведения людей). Объекты правоотношения, в свою очередь, могут быть подразделены на непосредственные и более отдаленные (вторичные). Непосредственным объектом административных (равно как и других видов правоотношений) является поведение человека, его действия, деяния. А через управляемые действия (поведение, деяния) оказывается опосредованное воздействие (влияние) как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества.

Наряду с общими признаками, характерными для всех видов правоотношений, административные правоотношения имеют и свои особенности:

1. В отличие от гражданско-правовых и ряда других видов правоотношений, административно-правовые отношения построены на началах «власть-подчинение», в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Конечно, для административно-правовых отношений по вертикали, когда управление предполагает подчинение участников совместной деятельности единой управляющей воле, такой подход обоснован. Однако с предоставлением новой Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Федеративным договором более широких полномочий субъектам Федерации и органам местного самоуправления, с появлением предприятий и организаций различных видов собственности, развитием рыночных отношений все большее распространение получают отношения по горизонтали между органами исполнительной власти, местной администрацией и другими участниками, в которых они выступают как равноправные стороны управленческой деятельности. Это касается соглашений о разграничении (делегировании) полномочий между органами исполнительной власти России и ее субъектов, с одной стороны, и субъектов Федерации и органов местного самоуправления (местной администрации) - с другой, о заключении административных договоров между органами государственного управления (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями,

соглашений о взаимодействии, о координации деятельности, о намерениях между равноправными органами исполнительной власти, местной администрацией одинакового уровня, общественными объединениями, негосударственными предприятиями и учреждениями.

2. Характер государственно-управленческой деятельности обуславливает необходимость выделения субъекта управления, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан.

Вот почему наличие в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции) является обязательной.

3. Сфера государственного управления является управляемой сферой. Следовательно, в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией. Налицо связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

4. Административно-правовые отношения по своей сути являются организационными и возникают по инициативе любой из сторон.

5. Между сторонами административно-правовых отношений возникают споры, разрешаемые, как правило, во внесудебном административном порядке. Однако в случае неразрешения конфликта в административном порядке в подавляющем большинстве случаев другая заинтересованная сторона вправе обратиться в суд с требованием о восстановлении ее законных прав и интересов, нарушенных исполнительной властью. (Этот вопрос в законодательстве до конца еще не решен.)

6. Административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами.

Таковыми условиями являются юридические факты - обстоятельства, при которых в соответствии с предписаниями данной нормы между субъектами управленческой деятельности должны произойти конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, правомерные либо неправомерные действия, иногда - события.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий, вызывающих возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений служат индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти (местной администрации), их должностных лиц, адресованные конкретному адресату и связанные с конкретной ситуацией. В качестве юридических фактов могут быть и правомерные действия граждан, юридических лиц, адресованные органу исполнительной власти (жалоба, претензия и т. д.), которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия связаны с нарушениями предписаний административно-правовых норм. В первую очередь, это административные и дисциплинарные правонарушения, касающиеся сферы государственного управления и влекущие юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относятся и бездействие при наличии и предусмотренной нормой права обязанности совершать определенные действия. События - это, в частности, явления, не зависящие от воли людей, т. е. стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии и т. д.

С учетом современных реалий целесообразно выделить следующие черты административно-правовых отношений: а) возникают в процессе государственного управления (или в сфере государственного управления); б) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (или орган исполнительной власти), т.е. постоянным участником административно-правовых отношений является официальный и полномочный субъект государственного управления (субъект исполнительной власти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию; в) являются отношениями власти-подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон; г) возникают для решения задач и осуществления функций управления с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений; д) характеризуются организующим началом (или свойствами организующего порядка), так как административно-правовые отношения - это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на

соответствующие объекты управления; е) имеют особый правовой режим обеспечения законности и своей правовой защиты; как правило, речь идет о трех способах - административном, судебном и прокурорском.

В первом случае (административный способ) споры, возникающие между субъектами этих отношений, решаются в административном (внесудебном) порядке, т. е. вышестоящими органами управления и должностными лицами и направлены на проверку законности совершенных действий или принятых административных актов (управленческих решений).

Если административно-правовые отношения могут возникать по поводу осуществления субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции, то и гражданин в каждом случае должен иметь право на судебную защиту последствий реализации управлением такой компетенции, если он считает, что органы управления нарушили его права и свободы.

Во втором случае (судебный порядок) закон предоставляет гражданам возможность направить в суд жалобу о нарушении их прав и свобод органами государственного управления и местного самоуправления (а также должностными лицами и служащими) и другими субъектами права, если решения (административные акты) или действия (бездействие) нарушили права и свободы граждан. Это важнейшая черта административно-правовых отношений, без которой нецелесообразно вести речь о сущности и видах современных административно-правовых отношений.

И, наконец, в третьем случае (прокурорское реагирование) существует возможность опротестования органами прокуратуры незаконных административных актов (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Вместе с тем протесты, принесенные прокурором на такие решения, автоматически их не отменяют.

Административно-правовым правоотношениям присуще широкое разнообразие в зависимости от характера и видов управленческой деятельности, ее участников, от того, какие функции государственного управления реализуются, от поставленных перед органами исполнительной власти (местной администрацией) целей и т. д.

По целям административно-правовые отношения подразделяются, в первую очередь, на охранительные (в том числе деликтные) и регулятивные, что соответственно сказывается на применении различных методов и форм управленческой деятельности. По составу участников административно-правовые

отношения можно разграничить на отношения, участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица), отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными, коммерческими организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

Наконец, административно-правовые отношения подразделяются на отношения по вертикали и по горизонтали.

Вертикальные правоотношения характеризуются наличием одного из субъектов правоотношения, имеющего властные полномочия по отношению к другому участнику правоотношения (например, полномочия по изданию административного акта, обязательного для другого субъекта, по применению мер дисциплинарного воздействия или административного принуждения). Горизонтальными отношениями являются такие, субъекты которых находятся на одинаковом организационно-правовом уровне и обладают одинаковым масштабом компетенции и полномочий в той или иной сфере; эти субъекты прямо не подчиняются друг другу, а вступают в отношения относительного равенства с целью решения управленческого вопроса (например, заключение административного договора субъектами управления; совместная разработка несколькими государственными органами специальной программы). Если одним из субъектов горизонтальных правоотношений является гражданин, то последний, как правило, реализует в рамках таких правоотношений свои субъективные права. В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны признавать конституционные права граждан, соблюдать их и при необходимости эффективно их защищать.

В юридической литературе особо выделяются так называемые внутриаппаратные (внутриорганизационные) правоотношения, т.е. отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публичного управления, иными словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении. Указанные отношения в большей мере характеризуют организационные начала управления. Вместе с тем имеются и функциональные внутриорганизационные правоотношения, т.е. отношения, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан,

полномочия должностных лиц и компетенция органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

В 80-е гг. активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений. Ученые выделяли и анализировали субординационные отношения, координационные отношения и реординационные отношения.

К субординационным отношениям относятся такие, которые базируются на правомочности одного из субъектов использовать распорядительные, контрольные полномочия по отношению к другим участниками отношений (например, отношения в системе государственной службы, складывающиеся между должностными лицами).

Координационные правоотношения также характеризуются наличием властных полномочий, но они используются не только для реализации своей власти, но и для обеспечения эффективной совместной деятельности нескольких субъектов, желающих достигнуть одну цель и решать схожие задачи (отношения между органами федеральной исполнительной власти - министерствами, государственными комитетами и пр., а также в рамках деятельности самих этих органов). Субординационным и координационным отношениям присуща возможность издания административных актов, которые должны исполняться другими субъектами.

К реординационным отношениям относятся такие, которые образуются с целью обеспечения обратного воздействия управляемого субъекта на управляющий субъект, т. е. воздействие снизу на верхние инстанции (например, обращение граждан в органы публичного управления).

Классификация административно-правовых отношений и оснований их возникновения и прекращения является необходимым предварительным условием правовой регламентации способов их реализации и более эффективного практического их применения органами государственного управления или местного самоуправления.

Заключение

Нормы административного права определяют границы должного, управомоченного или запрещенного поведения субъектов в процессе осуществления исполнительной власти в сфере государственного управления. Эти нормы регулируют отношения управленческого характера путем определения взаимных прав, обязанностей и ответственности сторон этих отношений. Они призваны обеспечить публичные интересы посредством установления конкретной меры должного и возможного поведения субъектов административного права в сфере государственного управления.

Нормы административного права реализуются в практической деятельности его субъектов, между которыми складываются определенные административно-правовые отношения.

Список использованной литературы

1. Административное право: Учеб. / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968.
2. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1994.
3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2001.
4. Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993.
5. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Г. Российское административное право. М., 2000.
6. Костенников М.В., Куракин А.В. Нормы административного права.// Право и политика. 2001. №6.
7. Кузьмина Г.А., Калинина П.А. Административная ответственность. М., 2000.
8. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. М., 1984.
9. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998.