

Содержание:

Image not found or type unknown



1. Понятие административно-правовых норм

Административно-правовая норма — установленное и санкционированное государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления и прекращающихся по мере необходимости.

Они отличаются от норм других отраслей права тем, что предметом их регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере управленческой, исполнительной деятельности государства. Помимо общественных отношений в сфере исполнительной деятельности государства нормы административного права регулируют отношения, возникающие в связи с разрешением органами представительной власти, суда, прокуратуры и самоуправления (муниципальными) вопросов государственной и муниципальной службы, а также внутриорганизационных вопросов управленческого характера. Административно-правовые нормы регулируют также общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественными и иными негосударственными объединениями переданных в их ведение функций органов государственного управления.

Нормы административного права направлены на организацию, упорядочение и совершенствование отношений, которые складываются в сфере управления. Посредством административно-правовых норм определяются правовое положение и компетенция большинства органов исполнительной власти, органов управления, регламентируется их деятельность, ее формы и методы, порядок взаимоотношений с другими субъектами управления. Нормы административного права определяют также правовое положение физических и юридических лиц в различных сферах и областях государственного управления.

Нормам административного права присущи следующие характерные черты: обеспечение публичных интересов, организующее начало в системе регулирования управленческих отношений, одностороннее властвующее воздействие на субъектов права, принудительность.

Административное законодательство содержит нормы, посредством которых обеспечивается охрана (защита) административно-правовых отношений от возможных нарушений. Охранительные нормы предписывают воздерживаться от совершения противоправных деяний, непосредственно регулируют отношения, возникающие в связи с дезорганизацией или нарушением административно-правовой системы, отношения, связанные с применением мер административного принуждения. Кроме того, административно-правовыми нормами нередко защищаются общественные отношения, регулируемые другими отраслями права.

Иной порядок издания правоустанавливающих административных норм будет противоречить конституционным предписаниям (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), в соответствии с которыми издание правоустанавливающего акта может исходить только от федерального органа государственной власти, в данном случае от Государственной Думы. Субъектами законодательной инициативы могут быть госорганы Федерации и субъектов в ее составе - физические и юридические лица, указанные в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, причем наибольшими полномочиями в этой сфере наделена одна из палат Федерального Собрания - Совет Федерации: ее члены вправе внести законопроект, устанавливающий административную ответственность, после его одобрения на пленарном заседании; соответствующий проект закона может быть внесен в индивидуальном порядке членом Совета Федерации.

При установлении (принятии) норм, предусматривающих административную ответственность, доминирует их коллегиальное рассмотрение уполномоченным государственным органом — Федеральным Собранием, в соответствии с законодательством в этой процедуре участвуют обе палаты Федерального Собрания, а также глава государства.

Инициировать издание норм, устанавливающих административную ответственность, вправе корпоративные образования (среди них госорганы субъектов Федерации и другие коллегиальные органы) и должностные лица — по смыслу ст. 104 Конституции РФ их не может быть менее 628 (450 депутатов Госдумы и 178 членов Совета Федерации). Очевидно, что в сфере издания правоустанавливающих норм преобладает индивидуальный метод осуществления права законодательной инициативы, причем прерогативы органов исполнительной

власти в этой области существенно ограничены - такими полномочиями наделено только федеральное Правительство, но не его члены!.

Таким образом, административно-правовое регулирование служит интересам общества во всех сферах управленческой, исполнительной деятельности государства. Нормы административного права порождают новые управленческие правовые отношения, вызванные современными внутренними и внешними условиями развития общества, способствуют совершенствованию существующих общественных отношений.

2. Структура административно-правовых норм

Нормы административного права, следовательно, имеют особую сферу своего применения – сферу государственного управления. В этих границах они формируют обязательные предписания должного поведения органов государственного управления, государственных служащих, негосударственных организаций, граждан.

Гипотеза указывает на те условия, при наличии которых применяется соответствующее правило поведения. Она может быть абсолютно определенной и относительно определенной. Абсолютно определенная гипотеза содержит конкретные фактические условия, при которых норма права реализуется (например, постановление о наложении административного штрафа не подлежит исполнению, если оно в течение трех месяцев со дня его вынесения не было обращено к исполнению). В относительно определенной гипотезе содержится лишь общая характеристика условий, при которых норма может быть реализована. Административно-правовые нормы чаще всего имеют относительно определенную гипотезу.

Диспозиция – правило поведения, предусматриваемое нормой. Диспозиция в административно-правовых нормах излагается преимущественно как права, полномочия, дозволения или в виде предписаний, обязанностей, а также запрета и ограничений.[2]

Санкция как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к правонарушителю.

Характерная особенность административно-правовых санкций состоит, прежде всего, в том, что многие административно-правовые нормы непосредственно в своей структуре таких санкций не содержат. В этом случае санкция помещена в другом акте, в зависимости от того, какая устанавливается ответственность (дисциплинарная, административная или уголовная). Другая особенность административно-правовых санкций состоит в том, что их сравнительно много.

Особой разновидностью среди источников любого учебного курса, в том числе и «Административная ответственность», является Конституция Российской Федерации, также устанавливающая административные санкции, налагаемые Президентом РФ, Конституционным Судом РФ (см., например, ч. 2 ст. 85, п. 6 ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Конституция почти никогда не определяет процессуальных норм, устанавливающих административную и иную ответственность, ее предназначение не в этом. Правореализующие нормы, как правило, определяются федеральными законами и принятыми на их основе подзаконными актами. По смыслу конституционных норм (ст. 83, ч. 1, 2 ст. 85, ст. 87 и 88, ч. 4 ст. 111, ч. 3 ст. 117 и других статей Конституции РФ) следует различать административные процедуры и административные санкции. К последним, в частности, относится приостановление неконституционных актов органов исполнительной власти субъектов Федерации главой государства, отмена Президентом РФ противоречащих федеральному законодательству актов Правительства РФ, признание утратившими силу нормативных актов Конституционным Судом РФ, а также санкции, применяемые Верховным Судом РФ как высшей инстанцией в сфере административного судопроизводства (ст. 126 Конституции РФ).

Процессуальные нормы регламентируют одну из разновидностей административного производства, а именно - рассмотрение соответствующих дел уполномоченными органами (должностными лицами).

Процессуальные административно-правовые нормы затрагивают и сферу административной юрисдикции. В римском праве категория *jurisdictio* приобретала следующие конкретные значения: а) определения императором (в период принципата - I - III вв.) компетенции магистратов (должностных лиц) в области правосудия; б) определения территориальной сферы действия судебных полномочий магистрата; в) в период доминанта — регламентации наложения санкций за правонарушения (в том числе частноправовые, уголовные и др.). Юрисдикционные полномочия в их современном понимании отчасти совпадают с административно-процессуальными действиями органов, участвующих в административном производстве и наложении санкций за административные

проступки.

Необходимо различать понятия «административное производство» и «административно-процессуальные действия». Административный процесс объединяет множество разновидностей процессуальных действий, регулируемых нормами административного права. Их перечень необычайно велик и включает все разновидности производства, возникающего в сфере деятельности органов исполнительной власти, либо участниками которого являются эти органы или уполномоченные ими должностные лица. Назовем лишь некоторые из видов административно-процессуальных действий, возникающих в сфере административного производства и не урегулированных КоАП: а) все разновидности административного судопроизводства, отнесенные к ведению органов судебной власти (Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации); б) обжалование физическими лицами неправомерных действий должностных лиц органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительных муниципальных органов; в) рассмотрение споров между органами исполнительной власти России, субъектов в ее составе, негосударственными (муниципальными) исполнительно-распорядительными органами по поводу сферы их компетенции, исполнения ими договорных обязательств. Коллизии могут возникать (и возникают) между вышеуказанными органами, т.е., как правило, внутри системы единой федеральной исполнительной власти (за исключением споров с муниципальными органами, имеющими статус негосударственных образований). Другая сторона административного производства может быть представлена любым публично-правовым органом законодательной или судебной власти.

3. Виды административно-правовых норм

Административно-правовые нормы по различным основаниям классифицируются на определенные виды. Наиболее полно выявить характерные черты норм административного права и их юридические свойства позволяет классификация их по следующим основаниям: предмет регулирования; метод воздействия на поведение субъектов административного права; форма предписания; предел действия (в пространстве, во времени, по субъектам).

По предмету регулирования. Административно-правовые нормы регулируют материальные и процессуальные управленческие отношения. Если нормы

регулируют саму сущность управленческих отношений, то они считаются материальными, а если же нормы регулируют порядок реализации, применения права, то они признаются административно-процессуальными нормами. Последние направлены на проведение в жизнь материальных норм.

По методу воздействия на поведение субъектов административного права. Административно-правовая норма по-разному воздействует на поведение участников общественных отношений: она может либо обязывать к действию, либо уполномочивать совершать определенные действия, либо запрещать совершать действия, либо поощрять к действию. В соответствии с характером сформулированного в норме правила административно-правовые нормы подразделяются на обязывающие, уполномочивающие, запретительные и поощрительные.

По форме предписания. Административно-правовые нормы по форме предписания подразделяются на категорические (императивные), рекомендательные и диспозитивные.

Категорические (императивные) нормы содержат правила, непосредственно определяющие поведение субъектов при наступлении сформулированных в них условий, которые не могут быть изменены или заменены иными обстоятельствами по соглашению сторон данного правоотношения.

Рекомендательные нормы содержат определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Рекомендательная норма обязывает (в форме совета) субъекта права к совершению определенных действий, предоставляя ему возможность самостоятельно определить пути и способы выполнения предусмотренных нормой обязанностей, либо предписывает субъекту выполнение предусмотренных нормой действий, но допускает возможность конкретизации общих положений нормы, исходя из сложившейся фактической ситуации.

Диспозитивные нормы содержат правило, которое предоставляет возможность участникам административного правоотношения в рамках нормы самим определять права и обязанности. И только в случае отсутствия взаимного соглашения вступает в силу правило нормы. Диспозитивные нормы в административном законодательстве встречаются относительно редко. Это объясняется управленческим характером общественных отношений.

Источники в форме федеральных законов, устанавливающие административные санкции, следует различать с многочисленными разновидностями подзаконных актов министерств и ведомств, регламентирующих в соответствии с КоАП применение мер административного принуждения. Последние также представляют собой один из видов источников, изданных в соответствии с предписаниями закона, которым и были введены меры административной ответственности.

Источники, устанавливающие административную ответственность, — законы и подзаконные акты — имеют все признаки нормативного правового акта. В соответствии с общими конституционными правилами такие акты подлежат обязательному опубликованию (федеральные законы), а подзаконные акты, затрагивающие права и свободы граждан или имеющие межотраслевое значение, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ.

При анализе КоАП следует иметь в виду политико-правовые факторы, влияющие на действенность законодательства об административной ответственности. Так, все девять статей гл. 1 КоАП «Общие положения» безнадежно устарели и не отвечают современным тенденциям развития законодательства России. В особенности это относится к ст. 2 «Законодательство Союза ССР и РСФСР об административных правонарушениях», ст. 4 «Компетенция РСФСР в области законодательства об административных правонарушениях».

Несмотря на многочисленные изменения, вносившиеся в КоАП, в нем сосуществуют явно анахроничные дефиниции при обилии нововведенных административных санкций, не изменивших структуру и правовую направленность КоАП, отдельные положения которого противоречат ныне действующей Конституции РФ.

По пределу действия (в пространстве, во времени, по субъектам).

Административно-правовые нормы действуют в пределах Российской Федерации и за ее границами (нормы, регулирующие деятельность органов, организаций и должностных лиц, а также граждан России за границей). Соответственно территориальным масштабам действия административно-правовые нормы бывают: общероссийские; действующие в пределах территорий республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований; местные;

межтерриториальные и специальные, т.е. действующие в пределах нескольких территориальных единиц (краев, областей, районов и др.);

распространяющие свое действие на определенную часть территориальной единицы.

Административная ответственность представляет собой разновидность правовой ответственности, субъектами которой являются Российская Федерация и ее регионы, уполномоченные ими юридические лица — органы исполнительной и законодательной власти, суды, наделенные полномочиями в сфере административного правосудия, должностные лица указанных органов, а также физические лица.

Административная ответственность является санкцией, обеспечивающей охрану общегосударственных интересов и прав граждан, она устанавливается федеральным законодательством, законами и иными нормативно-правовыми актами субъекта Федерации.

По действию во времени административно-правовые нормы делятся на срочные, т.е. с заранее определенным сроком действия, и бессрочные, не имеющие заранее установленного срока действия. Как срочные, так и бессрочные нормы могут быть длительными и кратковременными. Разновидностью срочных норм являются чрезвычайные нормы, т.е. нормы, ограниченные во времени исключительными обстоятельствами: стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, межнациональными конфликтами и другими факторами, предусмотренными законодательством о чрезвычайном положении.

Административно-правовые нормы по субъектам (адресатам) регулируют поведение граждан (физических лиц) в сфере государственного управления, а также деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и организаций (юридических лиц): общественных негосударственных объединений в сфере государственного управления;

государственных служащих и служащих общественных объединений в сфере государственного управления.

Рассматриваемая классификация указывает субъектов, на которых распространяется действие административно-правовых норм, и помогает установить конкретный круг управленческих отношений, регулируемых нормами административного права.

Заключение

Любая отрасль права состоит из юридических норм, является их организованной совокупностью. Первичными элементами административного права,

«кирпичиками», на базе которых строится система отрасли, являются административно-правовые нормы. Их можно понимать как установленные или санкционно ванные государством правила, регулирующие отношения в сфере деятельности исполнительной власти, реализация которых при неисполнении обеспечивается государственным принуждением. Норма содержит правило, модель должного поведения (диспозицию) при наличии определенных условий (гипотезы).

Огромное множество административно-правовых норм можно поделить на виды по самым разным критериям. Наиболее важными для понимания этих норм являются критерии их сущности, содержания и формы.

По целевому назначению административно-правовые нормы делятся на регулятивные, содержащие правила созидательной, нормальной деятельности, и охранительные, призванные обеспечить защиту, охрану урегулированных юридическими нормами отношений. И, соответственно, административное право можно рассматривать как комплекс, состоящий из норм, регламентирующих созидательную деятельность исполнительной власти («активная администрация») и ее охранительную деятельность («пассивная администрация»).

По содержанию различаются нормы материальные (определяют права и обязанности субъектов правоотношений) и процессуальные (закрепляют порядок, процедуры осуществления власти). Если уголовное право уже давно существует отдельно от уголовно-процессуального, то в рамках административного права органично связаны две подотрасли: материальное административное право и административно-процессуальное право.

Используя в качестве критерия группировки метод воздействия на поведение субъектов, можно выделить нормы обязывающие, запрещающие, уполномочивающие.

Реализация норм административного права представляет собой процесс претворения в жизнь государственной воли его субъектами. Это выражается в поведении субъектов в соответствии с требованиями юридических норм. В литературе различают несколько форм (способов) реализации норм: 1) исполнение; 2) соблюдение; 3) использование и 4) применение. Основными формами реализации административно-правовых норм являются: исполнение и применение.

Литература

1. Иванов Д. В. Административное право Российской Федерации. — М.: Издательский дом Университета "Университет", 2020. 320 с.
2. Зубач А. В. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2019. 530 с.
3. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2019. 432 с.
4. Макарейко Н. В. Административное право. Учебное пособие для СПО. — М.: Юрайт, 2017. 260 с.
5. Деменкова Н. Г., Стариков И. Ю., Игнатова М. С. Административное право в схемах и таблицах. Учебник. — М.: Проспект, 2019. 112 с.