

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.