**Понятие административно-правового отношения**

Административно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, разнообразных по своему характеру, юридическому содержанию, по их участникам. Им свойственны все основные признаки любого правоотношения, как-то: первичность правовых норм, вследствие чего правоотношение есть результат регулирующего воздействия на данное общественное отношение данной правовой нормы, придающей ему юридическую форму; регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения; корреспонденция взаимных обязанностей и право сторон правоотношения, определяемая нормой и т.п.

Однако следует выделить некоторые особенности, дополняющие эту общую характеристику и способные служить основой для отграничения административно-правовых отношений от других видов правоотношений. К таким особенностям относятся:

- права и обязанности сторон данных отношений связаны с деятельностью исполнительных органов государства и других субъектов исполнительной власти;

- всегда одной из сторон в таких отношениях выступает субъект административной власти (орган, должностное лицо, негосударственная организация, наделенные государственно-властными полномочиями);

- административные правоотношения практически всегда возникают по инициативе одной из сторон;

- если произошло нарушение административно-правовой нормы, то нарушитель несет ответственность перед государством;

- разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке.

- административные правоотношения являются властеотношениями, построенные на началах “власть-подчинение”, где отсутствует равенство сторон. Признак подчинения является в таких отношениях доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

Подводя итог вышесказанному, можно дать соответствующее понятие административного правоотношения, как урегулированного административно-правовой нормой управленческого общественного отношения, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

**Виды административно-правовых отношений**

Административно-правовые отношения классифицируются по многим критериям.

Первоначально выделяются две группы административных правоотношений: основные и неосновные.

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия (субъект-объект), в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности, их можно обозначить как властеотношения; иногда они именуются как основные;

б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственно управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением; характеризующиеся как неосновные правоотношения;

Первые из названных выражают сущность управления, вторые связаны с этой сущностью, но прямо ее не выражают. К первым можно отнести отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма исполнительной власти, между должностными лицами-руководителями и подчиненными им по службе работниками административно-управленческого аппарата, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности и т.п.

Вторая группа характеризуется тем, что такие отношения хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, однако не преследуют целью непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. К примеру, отношения между двумя сторонами, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанные между собою соподчиненностью. Так два министерства могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласования взаимных управленческих вопросов и т.д.

Иногда выделяют субординационные и координационные административно-правовые отношения.

Субординационными называют те отношения, которые построены на авторитарности (властности) юридических волеизъявлений субъекта управления. Координационными связями называют те, в которых названная авторитарность отсутствует.

Координация входит в перечень основных проявлений государственно-управленческой деятельности, т.е. фактически совпадает с ее юридически властными проявлениями. К примеру, Министерство природы Российской Федерации координирует деятельность министерств и ведомств по вопросам охраны окружающей природной среды, причем принимаемые этим органом решения обязательны для иных исполнительных органов Российской Федерации.

Наиболее значительный интерес представляет классификация административно-правовых отношений по юридическому характеру взаимодействия их участников. Таким образом, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

Вертикальными признаются правоотношения, которые выражают суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления. Часто они возникают между соподчиненными сторонами. Властной стороной выступает соответствующий субъект исполнительной власти (исполнительный орган, орган государственного управления).

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них отсутствует юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой. Такие отношения в сфере государственного управления встречаются довольно редко, по сравнению с вертикальными. Разновидностями таких отношений могут служить действия нескольких органов по подготовке и изданию совместного решения, соглашения (административные договоры) между ними по организационным вопросам.

По составу участников правоотношения подразделяются на внутриаппаратные и внеаппаратные. Во внутриаппаратных отношениях соответствующие юридические нормы закрепляют систему органов исполнительной власти, организацию службы в них, компетенцию органов и служащих, их взаимоотношения, формы и методы внутриаппаратной работы в государственных органах. Такого рода управленческие отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы и их структурные подразделения, а также должностные лица. Сюда же можно отнести отношения органов исполнительной власти с подчиненными им организациями, а также отношения администраций организаций, деятельность которых регулируется административным правом (воинские части, вузы и др.) с их служащими, учащимися и т.д.

Во втором случае выступают отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, на общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные). В принципе это и отношения по управлению государственными предприятиями и учреждениями, так как они не являются субъектами исполнительной власти. Вторая сторона такого рода отношений фактически выступает в роли “третьего лица”.

Местное самоуправление (МСУ)

А) Понятие

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления в Российской Федерации, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако местное самоуправление – это не только один из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти. Это также и право населения различных административно-территориальных единиц управлять в рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах значительной частью общественных дел.

Наконец, местное самоуправление в Российской Федерации – это такой способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни. “Местное самоуправление в Российской Федерации, - указывается в Конституции Российской Федерации (ст. 130), - обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, использования и распоряжения муниципальной собственностью”.

Местное самоуправление обеспечивает не только самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения, но и организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 12) органы местного самоуправления “не входят в систему органов государственной власти”. В этом смысле также можно говорить о самостоятельности местного самоуправления в рамках его полномочий. Вместе с тем органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления. Они обеспечивают государственный контроль над реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией РФ и федеральным законодательством, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства

Не являясь частью системы государственных органов, органы местного самоуправления, как и все местное самоуправление в целом, − это не только форма самоорганизации населения для решения своих задач. Это также форма осуществления публичной власти, власти народа. Поэтому деятельность органов местного самоуправления характеризуется такими свойственными органам государственной власти чертами, как наличие властных полномочий, обязательность принимаемых решений для всех физических, а также юридических лиц и организаций, находящихся на территории, в рамках которой действуют соответствующие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, создания гибкой системы местного управления, хорошо приспособленной к местным условиям и особенностям. Оно способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан и в конечном итоге развитию муниципальной демократии.

Таким образом, местное самоуправление в РФ − это система организации и деятельности граждан, представляющая совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, а также выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Б) Цели

1.Обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Максимальное приближение органов власти к населению.

Создание гибкой системы местного самоуправления.

В) Вопросы, находящиеся в компетенции органов МСУ

К вопросам местного значения относятся:

принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго- , газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;

18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

19) организация и содержание муниципальных архивов;

20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;

21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

24) организация и содержание муниципальной информационной службы;

25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;

26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;

27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;

28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;

30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Г) Субъекты

Органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти;

К органам местного самоуправления относятся:

выборные органы, образуемые в соответствии с Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

2. Система местного самоуправления

Особую роль в реализации местного самоуправления играет непосредственная демократия, включающая различные формы непосредственного волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в границах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление.

Формами прямого волеизъявления, посредством которых граждане непосредственно осуществляют местное самоуправление, являются референдум, выборы, собрания (сходы) и др.

Местный референдум – народное голосование по наиболее важным вопросам местного самоуправления. Решения, принятые референдумом, являются окончательными, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны ля исполнения на соответствующей территории. На референдум выносится вопрос, требующий ответа “да” или “нет”. Референдум может либо предшествовать разработке какого-либо вопроса, проекта решения, либо быть завершающей стадией детальной разработки вопроса или проекта решения.

Местный референдум проводится только после установления границ территории муниципального образования в соответствии с пунктом 11 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации".

В настоящее время в Российской Федерации нет закона о местном референдуме. На федеральном уровне устанавливается право каждого гражданина участвовать в референдуме; признание референдума в качестве одной из форм осуществления местного самоуправления, а также право главы местного самоуправления выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении. Вместе с тем законы о местном референдуме принимаются рядом субъектов РФ в соответствии с #M12291 9012943Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации#S". Закон Санкт-Петербурга “О местном референдуме в Санкт-Петербурге” был#G1 принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 19 июня 1996 года. Этот закон устанавливает порядок проведения местного референдума, основные вопросы, которые могут выноситься на обсуждение, порядок назначения референдума и освещает многие другие вопросы, связанные с ним.

Наиболее массовой формой прямого народного волеизъявления являются всеобщие прямые выборы. Их значение определяется прежде всего тем, что посредством выборов образуются представительные органы власти, через которые населением в первую очередь осуществляется местное самоуправление, а также получают свои полномочия главы местной администрации – другая важная форма осуществления населением местного самоуправления. В ходе избирательной кампании граждане своими предложениями направляют деятельность органов местного самоуправления, критически оценивают их работу. Каждая избирательная кампания стимулирует развитие социальной активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения. В настоящее время основу выборов в органы местного самоуправления составляют: Основные положения о выборах в органы местного самоуправления, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 29 октября 1993 г., а также принятые органами государственной власти субъектов федерации законы или положения о выборах в органы местного самоуправления.

Согласно Основным положениям право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, постоянно проживающему на соответствующей территории и достигшему 18-летнего возраста. Не могу избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Кандидаты в представительные органы местного самоуправления выдвигаются избирательными объединениями и группами избирателей. Основные положения о выборах в органы местного самоуправления устанавливают, что избирательными объединениями, имеющими право на выдвижение кандидатов, являются: региональные (местные) отделения общефедеральных партий, движений, иных общественных объединений, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации и предусматривает участие в выборах; местные отделения региональных партий и движений, устав которых зарегистрирован в установленном порядке и предусматривает участие в выборах; региональные отделения блоков партий, общественных объединений, создаваемых на период проведения выборов.

Одной из самых массовых форм непосредственной демократии, наиболее доступной гражданам и являющейся средством их самоорганизации, общественного самоуправления, являются собрания граждан.

Обеспечивая гражданам возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью и инициативой, выражающимися в их вопросах, выступлениях, участии в голосовании, собрания играют важную роль в системе местного самоуправления, служат формой привлечения граждан к осуществлению самых разнообразных управленческих функций.

В последние годы роль собраний, сходов граждан существенно изменяется. Если прежде они действовали наряду с местными органами власти, то сегодня в небольших городских и сельских поселках собрания, сходы граждан все чаще выступают в качестве органов населения и вместе с выборным главой местного самоуправления осуществляют все функции местного самоуправления, в рамках которого представительные органы в таких случаях не образуются.

Помимо референдумов, выборов, собраний (сходов) граждан в практике местного самоуправления используются и другие формы непосредственной демократии. В их число входят: обсуждение вопросов местного значения, проектов решений органов местного самоуправления, опросы общественного мнения, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления и многие другие.

Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях. других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.).

На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий.

Органы местного самоуправления избираются (формируются) сроком на два года.

В городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление может осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом.