**Административные правоотношения**

Контрольная работа по административному праву студентки 2 курса заочного отделения Сергеевой Елены.

Академический правовой университет при Институте государства и права РАН

Москва, 1997 год

Любая отрасль российского права регулирует определенные правоотношения, т.е. отношения урегулированные нормами права. В частности, гражданскому праву свойственно регулирование гражданских правоотношений (имущественных и связанных с ними личных неимущественных прав), уголовному праву - регулирование отношений, связанных с преступлением и наказанием. Какие правоотношения регулирует административное право? Прежде всего следует указать, что административное право - это самостоятельная отрасль правовой системы России. Отрасли права отличаются друг от друга по предмету и методу правового регулирования. Именно предмет административного права составляют те отношения, о которых речь пойдет дальше.

Административно-правовые отношения - это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности исполнительной власти.

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 вышеуказанному, можно дать соответствующее понятие административного правоотношения, как урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

Административно-правовые отношения напрямую связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий исполнительной власти в процессе государственно-управленческой деятельности. Эта их особенность накладывает определенный отпечаток на поведение любых участников такого рода правовых отношений; их обязанности и права непременно связаны с практической реализацией исполнительной власти в центре и на местах. Интересы другого рода, небезразличные для государства и общества, обеспечиваются, если у них имеется четко выраженная специфика, в рамках иных правоотношений. Поэтому, определяющая черта административно-правовых отношений состоит в том, что они складываются преимущественно в особой сфере государственной и общественной жизни - в сфере государственного управления.

Стоит отметить также, что административные правоотношения характеризуются определенным субъектом. Всегда одной из сторон является официальный или полномочный субъект исполнительной власти (в широком смысле государственного управления).

Иначе говоря, несмотря на то, что в административно-правовых отношениях практически могут участвовать различные стороны, в них всегда имеется обязательная сторона, без которой такого рода отношения не возникают. Такой признак наблюдается в административных отношениях как прямое действие властной природы государственно-управленческой деятельности. Например, гражданин не может выступать в подобной роли, хотя и является потенциальным участником самых разнообразных административно-правовых отношений.

Административные правоотношения возникают по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Они могут возникать и вопреки желанию второй стороны или ее согласию. Этот признак в наибольшей степени отличает их от гражданско-правовых отношений.

Как указывалось выше административно-правовые отношения возникают в сфере государственного управления. Однако не всякое общественное отношение в сфере государственного управления включается в круг отношений, составляющих предмет административного права.

Все правоотношения состоят из определенных элементов: субъектов, объекта и содержания правоотношения.

В содержании административного правоотношения различаются две стороны: материальная (поведение субъектов) и юридическая (субъективные юридические права и обязанности).

Непосредственным объектом административных правоотношений является волевое поведение человека, его деяния.

Нормами административного права точно определяется между какими субъектами должны возникать правоотношения, каковы будут права и обязанности сторон. Так, отношения граждан, связанные с призывом на военную службу, получением прав на управление транспортными средствами, возникают при заранее определенных обстоятельствах, с определенными органами исполнительной власти, при этом права и обязанности сторон четко закреплены юридическими нормами. В определенные сроки, по определенной форме, определенным адресатам организации, к примеру, должны направлять статистические данные, отчеты, справки.

Существующие в административно-правовых отношениях права и интересы могут защищаться в судебном порядке, но такие случаи не являются доминирующими. В основном же права участников таких отношений, споры между ними решаются в административном порядке: субъектом управления, который был (является) стороной административного правоотношения, вышестоящим или иным органом исполнительной власти. Субъекты исполнительной власти наделены правом решать, а другие участники отношений имеют право обжаловать такие решения.

Более того, субъекты исполнительной власти во многих случаях наделены правом применять самые разнообразные меры воздействия к другим субъектам правоотношений.

В частности, они могут потребовать объяснений, дать указания, отказать в просьбе, не присвоить звание, использовать средства административного, дисциплинарного принуждения.

Следует также подчеркнуть, что для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой. Административным правом установлен иной порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае нарушения ими требований административно-правовых норм. В этом случае ответственность одной стороны не перед другой стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Именно исполнительные органы (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм (дисциплинарная, административная ответственность). Сами субъекты управления также отвечают за нарушение аналогичных требований (например, дисциплинарная ответственность работника аппарата федеральной исполнительной власти перед Президентом или Правительством Российской Федерации).

Субъекта административного правоотношения можно рассмотреть на основе квалификации административных правоотношений на виды. В зависимости от особенностей участников административных отношений выделяются наиболее типичные их виды:

а) между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (к примеру, вышестоящие и нижестоящие органы);

б) между субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, 2 министерства, администрация 2 областей);

в) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны и пр.), предприятиями и учреждениями;

г) между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т.п.);

д) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

е) между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями и предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры и т.п.);

ж) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

з) между субъектами исполнительной власти и гражданами.

Во всех вышеперечисленных отношениях всегда участвует тот или иной исполнительный орган.

Для любого правоотношения характерно возникновение его вследствие определенных юридических фактов, исходя из того, что под юридическими фактами понимаются действия или события, вследствие которых происходит возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других субъектов административно-правовых отношений. К примеру, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие - возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения.

Например, приказ о назначении на должность влечет за собой возникновение государственно-служебных отношений, являющихся разновидностью административно-правовых.

Под неправомерными действиями понимаются те, которые не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. К таким относятся административные или дисциплинарные проступки, как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К таким относятся также бездействия (пример, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

Под событиями понимаются явления, не зависящие от воли человека (смерть, стихийное бедствие).

Административно-правовые отношения классифицируются по многим критериям.

Первоначально выделяются две группы административных правоотношений:

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 выражаю 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. В 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”.

Подводя итог вышесказанному можно получить обобщенную характеристику предмета административного права, т.е. тех общественных отношений, которые урегулированы нормами административного права. Это такие управленческие отношения как:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере “внутренней” жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне-властных функций и полномочий.

Управление существует во всех сферах общественной жизни, эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична, настолько тесно связана с особым видом управляемой деятельности, что ее регламентируют нормы не административного, а других отраслей права. Так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их

работников регулирует трудовое право, дознание и предварительное расследование - уголовно-процессуальное право, управленческие отношения, связанные с финансовыми, - финансовое право. Поэтому необходимо в определении предмета административного права внести следующее уточнение: оно регулирует все управленческие отношения, за исключением тех, которые регламентированы другими отраслями права Российской Федерации.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации, Москва, Изд. Новая Волна, 1996г, стр.62.

2. Административное право Российской Федерации. Изд. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Москва, “ЗЕРЦАЛО ТЕИС”, 1996г., стр.640.

3. Административное право. Учебник. Д.Н. Бахрах, Изд. БЕК, Москва, 1996г., стр. 355.

4. Общая теория права . Т1, Алексеев С.С., Москва, 1981 г., стр.245.