Тема 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА.

ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

* 1. Понятие, предмет, метод и система административного права

Предмет административного права

Государственное управление нуждается в правовой организации и оформлении. Такая необходимость предопределяется многими факторами, в числе которых можно назвать прежде всего прямое отражение в этой деятельности государственных интересов. Правовая форма придает им официальный характер, непосредственно воплощает их в обязательных в масштабе организованного общества предписаниях нормативного и индивидуального характера.

Отдельные стороны деятельности участников процесса управления испытывают на себе регулятивное воздействие норм различных отраслей российского права (в частности конституционного, муниципального, трудового). Но это воздействие не касается главного: собственно исполнительно-распорядительной деятельности и связанных с нею управленческих отношений.

Такую специальную задачу призвано реализовать административное право - самостоятельная отрасль российского права, имеющая свой специфический предмет регулирования.

Предмет отрасли права составляет круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью; входящие в него общественные отношения отличаются принципиальной однородностью. Предмет административного права - правоотношения в сфере исполнительной власти, в которых стороны участвуют как носители прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовыми нормами.

Осветить весь комплекс отношений, находящихся в сфере влияния норм административного права, практически невозможно. Неслучайно административное право обладает наиболее обширной из всех отраслей права, плохо поддающейся систематизации и вследствие этого явно недостаточно исследованной особенной частью. Более того, анализ системы административного законодательства также весьма затруднителен, поскольку круг источников административного права определить крайне трудно, а назвать хотя бы их приблизительное число и вовсе не представляется возможным.

Исходя из данного выше наиболее общего предмета административного права можно наметить круг наиболее типичных управленческих отношений, подпадающих под административно-правовое регулирование:

1. В зависимости от субъектов управленческих отношений он выделяет следующие их виды:

а) между вышестоящими и нижестоящими субъектами исполнительной власти, находящимися на различных организационно-правовых уровнях;

б) между субъектами исполнительной власти, не связанными отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами РФ);

в) между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;

г) между органами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, учреждениями, организациями;

д) между органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор), и государственными предприятиями;

е) между органами исполнительной власти и организациями негосударственной формы собственности (общественными, коммерческими, муниципальными);

ж) между исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;

з) между исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;

и) между органами исполнительной власти и гражданами;

к) между исполнительными органами местного самоуправления и гражданами.

2. Применительно к направлениям административной деятельности выделяются следующие группы управленческих отношений:

а) связанные с подготовкой, принятием управленческих решений различного рода, прежде всего правовых актов управления;

б) связанные с осуществлением повседневной деятельности исполнительного и распорядительного характера;

в) связанные с осуществлением контроля и надзора за исполнением решений (актов), за оперативной деятельностью подчиненных или подконтрольных объектов;

г) связанные с осуществлением юрисдикционной деятельности.

3. По объему административной деятельности можно выделить управленческие отношения:

а) в сфере общего управления (руководство комплексом отраслей государственного управления);

б) в сфере специального управления (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);

в) в сфере отраслевого управления (руководство отдельной отраслью государственного управления).

4. По областям административной деятельности выделяются управленческие отношения:

а) в области управления экономикой;

б) в области управления социально-культурной деятельностью;

в) в области управления административно-политической деятельностью.

Таковы основные виды общественных отношений, составляющие предмет административного права. Их перечень, доступный в более углубленной классификации, свидетельствует об охвате административно-правовыми средствами регулирования разнообразных, широких общественных связей.

Обобщая вышесказанное, можно дать определение предмета административного права. **Это система общественных отношений, складывающаяся в сфере публичного управления по исполнению законов и подзаконных актов и направленная на достижение социально-полезных целей.**

Метод административного права

Административное право свою регулятивную функцию осуществляет определенным только ему присущим методом воздействия на общественные отношения. Сущность метода обусловливается содержанием государственно-управленческой деятельности и предметом административного права.

Таким образом, административно-правовой метод в значительной степени связан с властной природой государственного управления, предопределяющей неравенство сторон регулируемых общественных отношений: одна сторона может приказывать другой. Властность, объективно присущая управлению, влечет как следствие и как одно из своих проявлений подчиненность одной стороны другой. Естественно, что такой стороной является тот или иной субъект (орган) исполнительной деятельности, реализующий принадлежащие ему полномочия государственно-властного характера. Отсюда метод **властных предписаний**, отношение власти и подчинения, для которых характерно решение вопросов по воле одной стороны.

Властность административно-правового метода регулирования общественных отношений выражается не столько в подчиненности одной стороны другой, сколько в односторонности и юрисдикционной обязательности предписания соответствующего субъекта управления. Односторонность юридического воздействия как форма выражения властности, конечно, проявляется неодинаково в различных вариантах конкретных взаимосвязей субъекта и объекта управления. По отношению к предприятиям и учреждениям государственной формы собственности - это императив, приказ, прямое распоряжение, по отношению к организации другой формы собственности (частным, общественным, муниципальным) - административно-правовое регулирование.

Во взаимоотношениях органов государственного управления (должностных лиц) с гражданами подчиненность последних в организационном (административном) смысле, разумеется, отсутствует. "Подвластность" в данном случае выражается в том, что соответствующий субъект государственного управления, и только он, может решить самостоятельно и юридически властно тот вопрос, в котором заинтересован гражданин. У гражданина нет и не может быть полномочий по решению соответствующих вопросов. Государство определяет порядок их решения (например, по заявлениям, ходатайствам, жалобам граждан) и тот официальный государственный орган, которому предоставляются необходимые юридически властные полномочия. Именно поэтому граждане обращаются с жалобами, заявлениями в указанный орган. Последний, руководствуясь законом, принимает необходимые решения, юридически обязательные как для граждан, так и для органов государственного управления (должностных лиц). Следовательно, удовлетворение законных притязаний граждан зависит от одностороннего юридически обязательного волеизъявления органа государственного управления.

Таким образом, властность и односторонность в подобного рода отношениях выражается в том, что устанавливаются соответствующие юридические правила, на основе которых принятие официальных (правовых) решений по заявлениям граждан отнесено к компетенции только органов государственного управления (должностных лиц). Конечно, в соответствии с требованиями закона соответствующие органы (должностные лица) обязаны удовлетворять законные требования граждан: эти органы и граждане в равной степени подчинены закону, который определяет именно такой порядок их удовлетворения. Но решение по заявлению выносит окончательно, односторонне и юридически властно именно орган государственного управления - это его односторонние функции в силу закона.

В других случаях органы государственного управления устанавливают в одностороннем порядке юридически обязательные правила поведения, которыми призваны руководствоваться и граждане (санитарно-гигиенические, правила паспортного режима, дорожного движения, противопожарной безопасности и др.). Здесь также проявляется юридическая подвластность граждан, их "подчиненность" волеизъявлениям субъектов государственного управления.

Оценивая таким образом юридическую природу властного воздействия органа государственного управления на гражданина, все же отметим, что, несмотря на то, что один из участников административно-правовых отношений действует от имени государства (органа, должностного лица), однако далеко не во всех случаях принадлежащая ему власть имеет своим непосредственным объектом другого участника. Например, в тех случаях, когда управленческое отношение между органом и гражданином возникает по инициативе последнего (например, подача жалобы), административная власть используется вовсе не в целях подчинения заявителя.

Необходимо также учитывать, что властвование, будучи выраженным юридически, вовсе не сводится к принуждению одной из сторон управленческого отношения, хотя такая возможность не исключается. Оно не сводится к "приказам", с помощью которых буквально все решается сверху соответствующим органом государственного управления. В юридических предписаниях субъектов управления можно обнаружить множество самых различных форм воздействия на общественные отношения в сфере государственного управления: наделение правами, поддержка инициативы, удовлетворение ходатайства, распространение рациональных форм и методов организации и деятельности управляемых объектов, юридическое оформление прав граждан и т.п.

Исходя из этого, особенности административно-правового регулирования управленческих отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности, предмета административного права, можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений представлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав.

Во-вторых, как следствие первого, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношений. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, которыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых.

В-четвертых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозволительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, т.е. их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений).

Таким образом, суть метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему:

а) установление определенного порядка действий - предписание к действию надлежащим образом в соответствующих условиях, предусмотренных данной административно-правовой нормой.

Так, ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что административные наказания могут быть наложены не позднее двух месяцев со дня совершения проступка;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицом, чьи действия являются предметом жалобы; государственные служащие не вправе появляться на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; протоколы об административном правонарушении не могут составлять неправомочные лица;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Это вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры воздействия (наказания) либо освобождения его от ответственности;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которое он оценивает как противоправные.

Благотворное влияние правового опосредования властеотношений состоит также в том, что право внедряет в административную деятельность несвойственные ей в прошлом способы воздействия: договоры, рекомендации, конкурсы и др. Конечно, главным методом, который используется при правовом регулировании административной деятельности, был и остается административно-правовой.

Но наряду с этим право в условиях демократии использует при регулировании административно-правовых отношений и средства, близкие к гражданско-правовому методу. Право обязывает органы государственной власти заключать административные договоры, проводить конкурсы, поощрять, разрабатывать рекомендации, информировать граждан, оказывать содействие и т.д.

Система административного права

Система административного права - это внутреннее строение отрасли, отражающее последовательное расположение образующих ее элементов - институтов и норм, их единство и структурную взаимосвязь.

Административное право регулирует весьма обширный круг разнообразных общественных отношений управленческого характера. Это предопределяет необходимость известной систематизации административно-правовых норм либо путем объединения их в самостоятельные правовые институты (например, институт государственной службы, административного принуждения и т.д.), либо путем выделения норм, касающихся отдельных областей или сфер государственного управления (например, нормы, регулирующие отношения в области хозяйственной деятельности России).

На протяжении многих десятилетий учеными предлагается примерно одинаковая в главных чертах система административного права, состоящая из двух частей - Общей и Особенной, которые включают в себя несколько административно-правовых институтов.

Институты представляют собой совокупность норм, по объему и масштабу действия сравнительно меньшую, чем отрасль права. Институты административного права могут быть: **отраслевыми** (например, институт административно-правового статуса юридических лиц) и **межотраслевыми** (например, институт административной ответственности); **материальными** (например, институт законности деятельности исполнительной власти) и **процедурными** (институт прохождения государственной службы, производства по делам об административных правонарушениях); **регулятивными** (институт государственных службы) и **охранительными** (институт административного принуждения); **простыми** (институт аттестации государственных служащих) и **сложными** (институт государственной службы, институт юридической ответственности должностных лиц).

В **Общую часть** входят следующие институты:

- регулирующие административно-правовые статусы индивидуальных субъектов права;

- регулирующие основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);

- регулирующие административно-правовые статусы государственных предприятий, учреждений, организаций;

- регулирующие административно-правовые статусы негосударственных организаций (муниципальные, общественные, религиозные, коммерческие, и др.);

- регулирующие формы и методы, способы властного воздействия государственной администрации на субъекты права;

- обеспечивающие законность деятельности исполнительной власти;

- регламентирующие процесс управления (управленческий процесс, управленческие процедуры, административное нормотворчество, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов);

- регулирующие административно-деликтные отношения (виды, меры административного принуждения и порядок их применения, определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентация принципов производства по делам об административных правонарушениях).

В **Особенной части** административного права рассматривается сущность организации государственного управления, вопросы соотношения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области организации государственного управления, понятие регионального управления, сущность межотраслевого государственного управления и его организационные формы, соотношение государственного управления и государственного регулирования, воздействие проводимой в России административной реформы на формирование системы структурных федеральных органов исполнительной власти.

Система Особенной части административного права может быть представлена в следующем виде. Нормы, регулирующие:

- деятельность в организационно-хозяйственной области (промышленность, строительный комплекс, агропромышленный, транспорт, связь, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание);

- деятельность в социально-культурной области (образование, здравоохранение, культура, наука, физическая культура и спорт, социальное обеспечение);

- деятельность в административно-политической области (оборона, обеспечение государственной безопасности, внутренние дела, юстиция, иностранные дела, внешние экономические связи);

- межотраслевые управленческие отношения (прогнозирование и планирование, бюджетное регулирование, антимонопольная деятельность и др.).

Содержание Общей и Особенной частей административного права взаимозависимо и составляет единое целое. Нормы Общей части применимы ко всем институтам Особенной части. Так, общие правила, регулирующие порядок подготовки, издания, вступления в силу и действия актов государственного управления, реализуются в процессе исполнительной деятельности органов управления во всех отраслях экономики или социально-культурного строительства с учетом их специфики.

Нормы, регулирующие систему административных актов, административный процесс, административно-правовое принуждение, обслуживают многие отрасли права. Последние используют административно-правовые понятия органа исполнительной власти, административной ответственности, административного наказания.

Система административного права помогает правильному пониманию содержания соответствующих административно-правовых норм, способствует решению задачи их унификации и кодификации.

1.2. Нормы и источники административного права

Понятие и структура норм административного права

Нормами административного права определяются рамки должного поведения органов государственного и муниципального управления, их служащих, граждан, а также организаций (их органов) в сфере исполнительной и распорядительной деятельности Российского государства. Посредством административно-правовых норм указанные субъекты наделяются определенными полномочиями. В этих нормах устанавливаются также гарантии реализации прав и соблюдения обязанностей. Административно-правовая норма - это обязательное формально-определенное правило поведения (предписание), установленное и охраняемое государством для закрепления и регулирования общественных отношений, возникающих и развивающихся в процессе исполнительной и распорядительной деятельности публичных органов власти.

Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируется не только организационными, разъяснительными, стимулирующими средствами, но при необходимости и мерами государственного принуждения.

Внутренняя структура административной нормы в целом совпадает со структурой норм других отраслей права и состоит из гипотезы, диспозиции и санкции. **Гипотеза** - элемент административно-правовой нормы, указывающий на условия (фактические обстоятельства), при наступлении или ненаступлении которых предписание вступает в действие. Обстоятельства, предусматриваемые гипотезой административно-правовой нормы, являются юридическими фактами, порождающими административные правоотношения.

Гипотеза административно-правовой нормы может быть абсолютно определенной, точно указывающей факты, наличие которых дает основание руководствоваться данной нормой. Например, гипотеза нормы Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" устанавливает точный возраст, по достижении которого граждане России мужского пола подлежат принятию на воинский учет.

Гипотеза административно-правовой нормы может быть и относительно определенной, т.е. дающей лишь общую характеристику фактов, позволяющих руководствоваться данной нормой. Например, военнообязанный, без уважительной причины не являющийся по вызову в военкомат, может быть привлечен к административной ответственности в виде штрафа. В данном случае вопрос о квалификации понятия "неуважительная причина" решает должностное лицо - военный комиссар.

Гипотеза обычно отсутствует в административно-правовых нормах, регулирующих организацию и деятельность, а равно определяющих полномочия органов административного управления, их должностных лиц. В административно-правовых нормах, предусматривающих составы административных правоотношений, гипотеза сливается с диспозицией. Гипотеза может находиться также в самой административно-правовой норме, в общих положениях нормативного акта (вводная часть, преамбула) и даже в других правовых положениях.

**Диспозиция** - главная часть административно-правовой нормы, содержащая конкретное правило поведения. **Санкция** - мера государственного воздействия, применяемая к органам управления, должностным лицам и гражданам, не соблюдающим или нарушающим правила поведения. Это, например, административные или дисциплинарные наказания, налагаемые на должностных лиц.

Виды административно-правовых норм

Существуют различные критерии классификации административно-правовых норм. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: материальные и процессуальные.

**Материальные** административно-правовые нормы характеризуются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников, регулируемых административным правом управленческих отношений, т.е. фактически их административно-правовой статус. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный срок жалобу гражданина, нормы, определяющие основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти, и т.п.

**Процессуальные** административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Например, это нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан, порядок производства по делам об административных правонарушениях и т.п. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

Важное значение имеет классификация административно-правовых норм в зависимости от их конкретного юридического содержания. С этих позиций выделяются следующие виды административно-правовых норм:

а) **обязывающая**, т.е. предписывающая в предусмотренных данной нормой условиях совершать определенные действия. Например, при приеме на работу в государственное учреждение администрация обязана издать приказ, при получении жалобы гражданина орган управления (должностное лицо) обязан рассмотреть ее в течение тридцати дней;

б) **запрещающая норма** предусматривает юридически властное предписание, указывающее на недопустимость определенного поведения под страхом применения административного воздействия. Например, полиции запрещено применение специальных средств в отношении женщин с явными признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, малолетних, несовершеннолетних и т.п.;

в) **уполномочивающая** (дозволительная) норма. Она устанавливает возможность для исполнителей действовать в пределах ее предписания, наделяет их правом соответствующего варианта поведения в дозволенных границах.

Так, гражданину предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы, связанные с практической реализацией его субъективных прав в сфере государственного управления (право на обжалование неправомерных действий должностных лиц), должностное лицо, осуществляющее контрольно-надзорные функции, может применить к нарушителю соответствующих правил поведения одну из предусмотренных мер административного воздействия.

г) **стимулирующая** (поощрительная) норма обеспечивает с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений. Например, установление налоговых и иных льгот, освобождение от налогообложения, применение льготного кредитования и т.п.;

д) **ограничивающая** норма (вводящая ограничения на определенную деятельность или действия);

е) **регистрационная**, или **уведомительная**, норма (касающаяся организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, регистрации политических партий, общественных объединений, предприятий различных форм собственности, субъектов малого бизнеса);

ж) **рекомендательная** норма включает конкретный совет исполнителю, как поступать в определенных условиях. Такого рода рекомендации не содержат в себе прямо выраженных предписаний, а дают возможность поисков наиболее целесообразных вариантов решения определенных задач.

По характеру правового воздействия нормы административного права могут быть охранительными, т.е. предусматривать правила, направленные на защиту прав и свобод человека, охрану правопорядка, государственной безопасности, обороны страны, окружающей природной среды и т.п., а могут быть регулятивными, т.е. регулировать деятельность физических и юридических лиц, органов государства и других субъектов в целях достижения позитивных управленческих результатов.

По масштабам применения административно-правовые нормы могут быть **общефедеральными** (действующими на территории всей страны), **региональными** (распространяющими свое действие на территорию субъекта РФ), **территориальными** (устанавливаемыми органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ с распространением действия на определенные **территории**, например, районы Дальнего Востока), **местными** (устанавливаемыми органами местного самоуправления и местной администрацией), **локальными** (действующими в концернах, консорциумах, объединениях, организациях, предприятиях).

По объему регулирования административно-правовые нормы делятся на общие, межотраслевые, отраслевые, внутриотраслевые (распространяющиеся на нижестоящие подведомственные органы исполнительной власти, учреждения, предприятия) и **общеобязательные** (охватывающие всех участников управленческих отношений.

По действию во времени административно-правовые нормы подразделяются на **срочные** (введенные в действие на определенный срок) и **бессрочные** (срок действия которых заранее не установлен).

Источники административного права

Источники административного права - это внешние формы выражения его правовых норм. Источник административного права представляет собой совокупность юридических средств закрепления норм административного права, позволяющих адресатам этих норм пользоваться их предписаниями, в том числе и знакомиться с их реальным содержанием.

К числу источников административного права относятся следующие.

1. Конституция Российской Федерации 1993 года. Многие из содержащихся в ней общих норм имеют административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст.ст. 17,110-117), разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст.ст. 71-73), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст.ст. 22, 24, 25, 27, 30-35) и т.п. Ряд такого рода норм вытекает непосредственно из содержания Федеративного договора.

2. **Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.** Данный вид актов включается в систему источников административного права в соответствии с положениями, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. Примерами международных договоров, содержащих нормы административного права, являются Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения (Париж, 13 января 1993 г.), Договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией, ратифицированный Федеральным законом от 4 июля 2003 г. N 99-ФЗ, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Мексиканских Соединенных Штатов о сотрудничестве в области культуры, образования и спорта (Мехико, 20 мая 1996 г.).

3. **Административно-правовые нормы содержатся в законодательных актах (федеральные конституционные, федеральные, основы законодательства, действующие законы РФ и РСФСР, СССР, а также законы субъектов Российской Федерации).** В качестве примеров могут быть названы: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"; Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" и др.

4. Источником административного права являются нормативные **указы Президента Российской Федерации** (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения. Указы Президента РФ занимают особое место в системе нормативно-правовых актов, так как имеют промежуточный статус между системами законодательного и подзаконного уровня правового регулирования. В то же время следует понять, что нормы указа Президента РФ не могут носить ограничительного характера по отношению к гарантированным законодательством Российской Федерации правам и свободам.

Как глава государства Президент РФ издает ключевой акт системы государственного управления – Указ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти (см. Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724 (ред. от 23.11.2016, с изм. от 21.01.2020) "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти").

Указами Президента РФ утверждаются также положения об отдельных федеральных органах исполнительной власти, находящихся в непосредственном ведении Президента РФ.

5. К числу источников административного права относятся нормативные **постановления Правительства Российской Федерации** (ст. 115 Конституции РФ). Правительство также утверждает различного рода нормативные акты типа правил или положений, являющиеся источниками административного права. Так, постановлениями Правительства РФ утверждены многочисленные инструкции, правила, разъяснения, рекомендации, уставы, порядки и т.д., в том числе и многие положения о федеральных органах исполнительной власти.

Постановления Правительства РФ в соответствии со ст. 115 Конституции РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Однако в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут отменяться Президентом РФ.

6. **Нормативные акты федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.** Основным видом нормативного акта, принимаемым на уровне федеральных органов исполнительной власти, является приказ. Кроме того, ими могут быть принимаемые в качестве самостоятельного нормативного акта положения или инструкции.

7. **Законодательные и иные нормативные акты представительных и исполнительных органов в субъектах РФ:**

- конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также акты, издаваемые органами власти и государственного управления.

8. Источниками административного права являются также некоторые **нормативно-правовые акты исполнительных органов местного самоуправления**, так как в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

9. Источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать **нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений**. Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного образования.

Дополнительными видом источника административного права можно считать также **соглашения, заключенные между федеральными и региональными органами исполнительной власти о передаче друг другу части полномочий**.

Соглашения заключается в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основание и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Соглашение осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашения считаются заключенными и вступают в силу только после их утверждения постановлением Правительства РФ и официального опубликования в установленном порядке.

**Акты правосудия** все чаще становятся источниками административного права.

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами. Суды осуществляют нормотворчество путем признания действующих норм не соответствующими нормам, имеющим более высокую силу, а потому недействующими.

* 1. Административно-правовые отношения

Понятие административно-правовых отношений

**Под административно-правовыми отношениями** понимаются урегулированные административно-правовыми нормами управленческие общественные отношения, в которых стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав.

К особенностям административно-правовых отношений можно отнести следующие.

1. Административно-правовые отношения являются властеотношениями, поскольку в процессе их возникновения, изменения и прекращения реализуется государственное управление.

Властеотношения как категорию не следует рассматривать в качестве специфического свойства административно-правовых отношений, тем более безоговорочного. С другой стороны, именно этот признак является доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

2. Природа государственно-управленческой деятельности, как и любого другого вида социального управления, диктует необходимость выделения **субъекта управления**, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, в руках которой концентрируется власть. Второй стороной могут быть все другие возможные субъекты административно-правовых отношений. Данная особенность административно-правовых отношений объясняется прежде всего тем, что исполнительную деятельность призваны осуществлять от имени государства органы государственного управления и их должностные лица. Именно поэтому без их участия не может быть облеченного в правовую форму управленческого отношения. В отдельных случаях в управленческой практике встречаются исключения из общего правила: тогда административно-правовые отношения складываются и без участия органа государственного управления или его должностного лица. Но это связано с делегированием общественным организациям отдельных внешневластных функций госорганов, в силу чего они фактически начинают выступать от имени государства (например, функции профсоюзов в области надзора за соблюдением законодательства об охране труда и по технике безопасности).

Отсюда можно сделать и следующий вывод: административно-правовое отношение невозможно между двумя гражданами, между общественными организациями, а тем более внутри общественных организаций.

3. Административно-правовые отношения складываются преимущественно в сфере государственной и общественной жизни - сфере государственного управления. Насколько значительна сфера влияния органов исполнительной власти и прежде всего Правительства РФ, определенная в ст. 114 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" самым общим образом, настолько же необозрима и сфера влияния административного права. Административно-правовые отношения могут возникать в области обороны и государственной безопасности, в сфере культуры, науки и образования, в сфере экономических отношений и применительно к системе социального развития, т.е. везде, где государством посредством своих исполнительных органов проводится работа по управлению общественными процессами и явлениями.

4. Административно-правовые отношения по своей сути являются **организационными**. Государственное управление, в сфере которого складываются административно-правовые отношения, в конечном счете сводится к осуществлению функций, направленных на организацию совместной деятельности людей, что прямо вытекает из его природы и официального назначения. Поэтому его часто называют непосредственно организующей деятельностью государства.

Для того чтобы более или менее сложный управленческий процесс претворился в жизнь, необходимо организовать его участников для совершения тех или иных действий, организовать материальное, финансовое, кадровое, техническое сопровождение процесса и т.д. Таким образом, государственное управление тесно связано с организационными установками, что и проявляется в организационном характере административных правоотношений. Собственно, само назначение исполнительной власти в системе ветвей государственной власти - организующее, так как законодательная власть занимается определением целей и задач в системе государственного управления, а исполнительная власть претворяет решения законодателей в жизнь, обеспечивает движение в заданном направлении, т.е. организует государственное управление.

5. Административно-правовые отношения 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. Административно-правовые нормы фактически формируют в административно-правовых отношениях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны возникающего административно-правового отношения, которая представляет исключительную власть (орган управления, должностное лицо).

Практически субъекты исполнительной власти в административно-правовых отношениях действуют властно, а принимаемые ими решения (либо совершаемые ими действия) приобретают юридическую силу независимо от согласия второй стороны. Наиболее показательны в этом смысле такие правоотношения, в рамках которых полномочный исполнительный орган (должностное лицо) применяет предусмотренные административно-правовой нормой меры дисциплинарной или административной ответственности за совершение соответствующих проступков.

Значит ли это, что в административно-правовых отношениях всегда одна из сторон предписывает другой веления, обязательные к исполнению? На это должен быть дан отрицательный ответ по следующим основаниям: во-первых, многие административно-правовые отношения возникают по инициативе одной из сторон, не являющейся субъектом юридически властных полномочий, либо по инициативе третьих лиц; во-вторых, если административно-правовые отношения возникают по инициативе, например, гражданина, то соответствующий исполнительный орган (должностное лицо), наделенный властными полномочиями, не использует их в интересах "подчинения" инициатора. Наоборот, у него возникают определенные юридические обязанности перед гражданином. Последний вправе предъявить органу те или иные юридические требования.

Если же гражданин совершает административное правонарушение, то ситуация меняется. Следствием совершенного является, действительно, прямое принудительно-властное воздействие на гражданина, но не со стороны своего желания или нежелания, а в соответствии с требованиями административно-правовых норм. В результате односторонний порядок возникновения административно-правового отношения, инициатива его возникновения фактически не зависят от положения, занимаемого той или иной стороной. При этом исключается возможность договорных отношений типа гражданско-правовых.

Следовательно, инициатива сторон порождает непосредственно административно-правовое отношение только в тех случаях, когда она предусматривается административно-правовыми нормами в качестве юридического возникновения правоотношения. Причем для государственного управления правовая возможность вступить в такого рода отношения составляет одновременно и его обязанность, чего нельзя сказать в отношении других сторон административно-правового отношения.

6. Между сторонами административно-правовых отношений возможны споры. Так, гражданин может быть не согласен с правомерностью предпринятых в его адрес действий исполнительного органа (должностного лица).

Это его несогласие, не влияющее на возникновение правоотношения, тем не менее вызывает определенные юридические последствия: гражданин вправе оспаривать указанные действия. Так возникает конкретный административно-правовой спор.

Как правило, такого рода спора решаются в административном, т.е. во внесудебном, порядке. Это означает, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности. Суть его в принятии полномочным исполнительным органом (должностным лицом) юридически властного решения по предмету спора, каковым является законность оспариваемого решения или действия, породившего спорную ситуацию.

На первый план выдвигается присущая административно-правовому регулированию односторонность действий субъекта управления, юридически властным решением которого по существу и разрешается данный спор.

В то же время действующее законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного.

Для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной из сторон перед другой. В административном праве ответственность одной из сторон наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти. Именно поэтому 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 Правительством Российской Федерации).

Вопрос о составе правоотношения, количестве элементов, входящих в его структуру, в литературе трактуется неоднозначно.

Рассмотрим вопрос о субъекте и объекте правоотношения.

Субъектами административного отношения признаются два и более участника, как минимум один из которых выражает публичный (государственный) интерес в правоотношении, т.е. наделен специальной компетенцией в области государственного управления. Это может быть орган исполнительной власти, орган местного самоуправления или организация, наделенная государственно-властными полномочиями, либо должностное лицо такого органа или организации. Второй стороной в административном правоотношении может быть любое физическое или юридическое лицо, на которое распространяет свое действие норма административного права.

Необходимо отметить, что понятие "субъект управления", "субъект административного права", "субъект административного правоотношения" не тождественны.

Субъект административного права определяется нормами права в общем виде, как некоторая категория лиц, отвечающая требованиям гипотезы нормы (условие признания субъектом), в то время как субъект правоотношения всегда конкретен. Кроме того, субъект права в течение продолжительного времени может вовсе не быть участником административного правоотношения. Таким образом, субъект административного правоотношения - это субъект административного права, вступающий в конкретные правоотношения.

Субъект государственного управления - это субъект, наделенный определенными властными полномочиями в сфере государственного управления. В условиях правового государства - это всегда субъект административного права, однако не исключается ситуация, в которой управляющий субъект оказывается вне поля действия норм административного права. Например, это может произойти при заключении органом исполнительной власти гражданско-правовой сделки (договоры купли-продажи, поставки и др.).

Важнейшим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального и процессуального административно-правового статуса, т.е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности. В данном случае речь идет о таких двух категориях:

а) административная правоспособность. Она означает способность участника (субъекта) административно-правовых отношений иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности;

б) 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.

В административном праве не сложилась единая точка зрения по вопросу **об объекте** административно-правового отношения. Одна группа авторов (Ю.М. Козлов, Р.О. Халфина и др.) в качестве единственного объекта любого правоотношения признают действие, поведение людей, в то время как другие группы авторов (Н.Г. Александров, В.М. Манохин, Г.И. Петров и др.) видят два вида объектов правоотношения: объект имущественных правоотношений (предмет правоотношения), в качестве которого выступают материальные ценности и вещи, и объект неимущественных отношений, т.е. сами действия, поведение людей.

Разделим вторую научную позицию, можно определить объект административного правоотношения как то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности субъектов. К объектам можно отнести предметы материального мира, продукты духовного творчества, личные неимущественные блага, на которые направлены субъективные права и юридические обязанности субъектов, а также само поведение участников правоотношений и результаты этого поведения.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты.

Вместе с тем административно-правовые отношения нельзя понимать так, что будто бы у одной стороны имеются только обязанности, а у другой - только права. Свойственный административно-правовому регулированию метод хотя и предопределяют юридическое властвование одной из сторон управленческих отношений, однако не превращает вторую сторону в участника, не имеющего соответствующих прав. Например, гражданин, подавший в орган управления жалобу, вправе требовать ее приема и рассмотрения в установленный срок и т.п. Данному праву соответствует обязанность органа управления принять и зарегистрировать жалобу, рассмотреть ее в установленные сроки. Налицо, следовательно, взаимные, корреспондирующие права и обязанности сторон административного правоотношения.

Юридические факты в административном праве

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это **юридические факты** - обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны или могут возникнуть правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях - события.

**Действия** являются результатам 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 возможных участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение 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.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные или административные проступки, как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных юридических фактов относится также и бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

**События** - явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и др.).

Виды административно-правовых отношений

В зависимости от содержания властных полномочий административно-правовые отношения подразделяются на следующие виды:

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия "субъект - объект", в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это собственно властеотношения;

б) отношения, складывающаяся за рамками непосредственно управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением.

Первые прямо выражают сущность управления, а вторые связаны с этой сущностью, но прямо ее не выражают. К первым относятся административно-правовые отношения, которые могут быть выражены формулой "команда - исполнение". Это прежде всего 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.

При характеристике второй группы отношений главное внимание акцентируется на том, что они хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, но не имеют своим прямым назначением непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. Это, например, отношения между двумя сторонами, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанными между собой соподчиненностью (отношения типа "субъект - субъект"). Так, два органа исполнительной власти могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласования взаимных управленческих вопросов и т.п. Такие отношения носят вспомогательный характер по сравнению с отношениями первой группы.

Наиболее значительный интерес представляет собой классификация административно-правовых отношений по **юридическому характеру взаимодействия их участников**. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

**Вертикальные** административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом. Это и есть то, что называется властеотношениями. Возникают они между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон. Однако соподчиненность нельзя трактовать в буквальном смысле. Фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически властные полномочия, которых нет у другой стороны (например, у гражданина), либо их меньше (например, у нижестоящего органа управления). Столь же очевидно, что именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственно управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен.

В условиях рыночных отношений государственное управление не утрачивает властно-юридической природы, хотя механизм управляющего воздействия, конечно, становится мягче, освобождаясь от наиболее жестких вариантов достижения стоящих перед ним задач (например, отказ от адресного планирования, обязательных поставок, устранение чрезмерной централизации). Тем не менее управленческая вертикаль, находящая свое выражение в административно-правовых отношениях, сохраняется в качестве наиболее традиционной для них.

**Горизонтальными** административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой.

Горизонтальность административно-правовых отношений определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, действительным, а не формальным юридическим равенством участников административно-правовых отношений, т.е. качеством, традиционно связанным с гражданско-правовыми отношениями, реальным при наличии одинакового правового уровня сторон и, соответственно, при отсутствии выраженной в любой форме их соподчиненности.

Во-вторых, обязательным одновременным наличием в конкретных управленческих связях этих двух признаков, ибо отсутствие соподчиненности не всегда тождественно юридическому равенству сторон.

В-третьих, отсутствием юридически властного волеизъявления одной стороны, адресованного другой.

В зависимости от содержания выделяют материальные и процессуальные административные правоотношения. К материальным правоотношениям относятся те, которые регулируются материальными нормами административного права, а к процессуальным - складывающиеся в сфере государственного управления в связи с разрешением индивидуальных дел и регулируемые административно-правовыми нормами. Однако правильная классификация правовых отношений по данному критерию во многом зависит от понимания существа и объема административного процесса. Например, если рассматривать его как порядок применения норм материального административного права, то для материальных правоотношений фактически места не остается; все административно-правовые отношения следует признать процессуальными. И это логично, так как сама исполнительно-распорядительная деятельность является процессом. Если же исходить из юрисдикционного понимания административного процесса, то, действительно, можно выделить и материальные, и процессуальные отношения.

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

По направлению деятельности выделяются:

- административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) общей компетенции, т.е. по всем вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории (Правительство РФ, правительства республик - субъектов РФ; правительства (администрации) краев, областей, автономных образований; городская районная, сельская администрация);

- административно-правовые отношения исполнительной власти отраслевой компетенции в отношении объектов управления, находящихся в ее ведении;

- административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции подведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий.

Особо выделяются 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, 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.