Лекция 2. Административно-правовые нормы и отношения.

План.

*2.1. Понятие и структура административно-правовых норм. Виды  административно-правовых норм.*

*2.2. Реализация административно-правовых норм.*

*2.3. Понятие, сущность и юридическая природа административно-правовых отношений. Классификация административно-правовых отношений.*

*2.1. Понятие и структура административно-правовых норм. Виды  административно-правовых норм.*

Нормы права по своему юридическому содержанию представляют определенные правилаповедения*,*устанавливаемые государством. Их соблюдение гарантируется различными средствами государственного характера (организационные, стимулирующие, разъяснительные меры). При их несоблюдении могут использоваться меры государственного принуждения, в том числе и юридическая ответственность (дисциплинарная, административная, материальная, уголовная). В подобном качестве правовые нормы фактически выражают регулирование соответствующих общественных отношений. Правовое регулирование управленческих общественных отношений осуществляется с помощью *административно-правовых*норм, определяющих *границы должного поведения*их участников в сфере государственного управления.

Административно-правовые нормы представляют собой *устанавливаемые государством правила поведения, целью которых является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере функционирования механизма исполнительной власти*(в сфере государственного управления).

Регулирующее назначение административно-правовых норм выражается в том, что они устанавливают, когда и при соблюдении каких условий действия, совершаемые органами исполнительной власти, должностными лицами, государственными и негосударственными организациями, а также гражданами в сфере государственного управления, точно соответствуют требованиям законности. Так, в этих правовых нормах либо *предписывается*определенный вариант должного поведения, либо он *дозволяется*(разрешается) при соблюдении предусмотренных нормами условий, либо совершение определенных действий *запрещается.*Тем самым создается правовой режим поведения сторон (участников) управленческих общественных отношений.

Административно-правовые нормы определяют обязанности и права участников регулируемых общественных отношений, а также их ответственность в случае нарушения прав и неисполнения обязанностей. При этом права и обязанности сторон этих отношений взаимны, т.е. они взаимодействуют как носители взаимных *юридических*прав и обязанностей. Например, праву гражданина на подачу заявления или жалобы соответствует обязанность органа (должностного лица) принять, рассмотреть и разрешить их. Практически это означает такое соотношение прав и обязанностей сторон, в рамках которого обе они юридически обязаны действовать строго в соответствии с предписаниями административно-правовой нормы.

Разумеется, наличие в управленческих отношениях исполнительных органов государственной власти (или их представителей) предполагает наделение их соответствующим объемом юридически властных полномочий, которых нет в таком объеме или же нет вообще у второй стороны. Административно-правовые нормы закрепляют не только права граждан, государственных и негосударственных формирований в сфере регулируемых управленческих отношений, но и их *юридические гарантии,*включающие как запреты на совершение исполнительными органами (должностными лицами) определенных действий, так и их ответственность за игнорирование прав второй стороны отношения.

В своем большинстве административно-правовые нормы имеют своим непосредственным *адресатом*органы исполнительной власти. Следовательно, административно-правовые нормы в значительной степени рассчитаны на регулирование организации и функционирования субъектов исполнительной власти. Ими определяются система и структура этих субъектов; объем предоставляемых им юридически властных полномочий; устанавливаются их обязанности как перед государством, от имени которого они выступают, так и перед другими участниками управленческих отношений, а также их ответственность за свою деятельность; определяется порядок совершения ими соответствующих действий (например, порядок издания правовых актов, применения мер государственного принуждения, разрешения жалоб и заявлений и т.п.). В этом смысле показательны административно-правовые нормы, содержащиеся в Указе Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 22 сентября 1998 г., в положениях о федеральных министерствах и т.п.

Говоря об особенностях административно-правовых норм, нельзя не учитывать ряд иных важных обстоятельств. Так, достаточно часто они устанавливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и, что особенно важно, *самими ее субъектами.*Почти все исполнительные органы либо их руководители правомочны издавать *нормативные правовые акты*различной юридической силы. Содержащиеся в них административно-правовые нормы распространяются либо лишь на подведомственные данному исполнительному органу объекты (например, акты отраслевых министерств), либо на определенный круг объектов (например, акты, направленные на обеспечение государственной монополии на алкогольную продукцию), либо на все объекты, действующие в сфере государственного управления (например, акты, устанавливающие общеобязательные правила безопасности дорожного движения, охраны природной среды).

Вся совокупность административно-правовых норм не сводится к тем, которые устанавливаются непосредственно субъектами исполнительной власти. Ряд таких норм содержится в Конституции РФ, во многих законодательных актах, но их юридическая сила различна. Нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, *вторичны*по отношению к нормам, установленным в законах, т.е. нормы, содержащиеся в актах органов исполнительной власти, носят подзаконный характер.

Законодательно установленные нормы административного права, как правило, не имеют *прямого действия,*так как закон является наиболее общим правилом поведения, не учитывающим конкретные особенности и условия их практического применения (исполнения). Именно поэтому на долю исполнительной власти падает основная нагрузка по приданию общим правилам поведения, установленным законом, прямого действия. Эта цель достигается путем создания подзаконных административно-правовых норм, конкретизирующих соответствующие нормы закона. Во многих случаях в самом тексте закона прямо оговариваются нормотворческие полномочия субъектов исполнительной власти. Например, Федеральный закон «О связи» от 16 февраля 1995 г., на базе которого осуществляется общее регулирование в данной сфере, предусматривает, что положения о лицензировании, т.е. правила осуществления деятельности в области связи, утверждаются Правительством Российской Федерации, которые проявляются в административно-правовых нормах как в правовой форме реализации исполнительной власти

В отличие от многих других правовых норм они оснащены *собственными юридическими средствами защиты от посягательств*на них. Имеется в виду *административная ответственность,*наступающая, как правило, *во внесудебном*порядке.

Что касается структуры административно-правовых норм, то она традиционна: *гипотеза, диспозиция, санкция.*Известные особенности характерны, в частности, для санкций. Они предусматриваются в виде конкретных мер административного и дисциплинарного принуждения, причем далеко не во всех случаях эти меры выражаются в соответствующем виде ответственности. Нередко в роли санкций выступают иные меры административного принуждения (например, административное задержание личности).

*2.2. Реализация административно-правовых норм.*

Под реализацией понимается практическое использование норм в соответствии с целями административно-правового регулирования управленческих общественных отношений. В литературе различают несколько форм (способов) реализации норм: 1) исполнение; 2) соблюдение; 3) использование к 4) применение.

Исполнение административно-правовых нор - точное следование участников управленческих отношений прямым предписаниям, запретам и дозволениям. В исполнении требований норм практически участвуют все возможные стороны управленческих отношений. Для этого достаточно вести себя в соответствии с содержащимися в норме требованиями.

Суть соблюдения - в воздержании субъекта от совершения запрещенных действий. Оно отличается от исполнения пассивным поведением субъекта.

При использовании субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет предоставленным ему субъективным правом (например, на жалобу).

Применение административно-правовых норм предполагает издание основанных на конкретной норме индивидуальных юридических актов по вопросу или по конкретному делу, возникающему в процессе государственно-управленческой деятельности. Применение административно-правовых норм является прерогативой органов исполнительной власти (должностных лиц). Граждане подобных полномочий не имеют. В предусмотренных действующим законодательством случаях применение административно-правовых норм отнесено к компетенции судебной власти. Так, судьи городских, районных судов, мировые судьи применяют их при наложении административных взысканий за совершение административных правонарушений. Применение административно-правовых норм является важнейшей правовой формой деятельности исполнительной власти и осуществляется в особом процессуальном порядке (например, применение административного взыскания, лицензирование, призыв на военную службу).

Действие административно-правовой нормы во времени

Чтобы определить временные рамки действия нормы, нужно выяснить, когда она начала действовать и когда ее действие прекратилось. Для этого следует знать два обстоятельства:

1) дату вступления нормы в силу;

2) пределы ее действия при вступлении в силу.

По общему правилу, федеральный конституционный закон, федеральный закон, а значит, и содержащаяся в нем норма, вступают в силу через 10 дней после официального опубликования, если законодатель не установит иной срок. Нормы, содержащиеся в актах Президента и Правительства РФ, вступают в силу по истечении 7 дней после опубликования в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», если в акте не установлен иной срок.

Нормативные акты федеральных министерств и ведомств, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести», если иное не предусмотрено законодательством. Они вступают в силу со дня опубликования или с указанной в акте даты после дня опубликования. Акты других органов исполнительной власти, по общему правилу, вступают в силу немедленно, если в них или в других актах не назван иной срок.

Можно различать три типа действия:

1) перспективное — на факты, отношения, возникшие после вступления ее в силу (например, нормы, усиливающей наказание);

2) немедленное — на вновь возникшие и ранее возникшие правоотношения, но с даты вступления ее в силу (например, норма, увеличившая срок военной службы, была распространена и на военнослужащих, которые были призваны ранее, но не были демобилизованы к дате ее вступления в силу);

3) с обратной силой — на вновь возникшие отношения и на правоотношения, которые возникли до ее вступления в силу, но с более ранней даты (например, нормы устраняющей или смягчающей ответственность).

Норма может быть отменена и прямо, и косвенно. При прямой отмене определяется дата, когда норма перестает действовать. Под косвенной отменой понимается принятие новой нормы, что означает прекращение действия аналогичной старой нормы со дня вступления в силу новой. Если норма была срочной, т. е. заранее установлено время ее действия, то по его истечении она утрачивает силу.

Возможны три варианта установления пределов прекращения действия старой нормы: 1) норма «переживает» себя, если продолжает регулировать отношения, которые возникли на ее основе, и после даты вступления в силу новой нормы; 2) немедленно прекращает действие на все отношения, которые ранее регулировала, с даты утраты силы; 3) досрочно прекращает действие на правоотношения, которые раньше регулировались ею, а впоследствии стали регулироваться новой нормой с обратной силой. При таком понимании обратная сила нормы — это ее ревизионная сила, что предполагает пересмотр (ревизию) урегулированных в соответствии с действовавшей ранее нормой прав и обязанностей. Норма обратного действия обязывает пересмотреть правоприменительные акты о размере выплат, наложении административного взыскания, признания права собственности и т. д. В качестве примера, когда старая норма «переживает себя», можно назвать сохранение прежнего размера заработной платы после вступления в силу новой нормы, которая уменьшила должностной оклад.

Основным принципом действия любой нормы во времени является немедленное действие. Если норма ухудшает правовое положение граждан (устанавливает или усиливает ответственность, увеличивает возраст, стаж для получения права и т. д.), она должна иметь перспективное действие, а старая норма должна «переживать себя». И наоборот, норме, благоприятной для граждан, на которых она распространяется, может быть придана обратная сила. Применительно к нормам об ответственности этот вопрос решен ст. 54 Конституции: «Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет».

*2.3. Понятие, сущность и юридическая природа административно-правовых отношений. Классификация административно-правовых отношений.*

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

Административно-правовые отношения являются разновидностью правоотношений вообще, а потому обладают всеми свойственными им общими признаками.

 В то же время они имеют свои особенности:

— обязанности и права сторон данных отношений асимметричны, они связаны с деятельностью исполнительных органов государства и других субъектов исполнительной власти;

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

— данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон;

— в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель несет ответственность перед государством;

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

Существует значительное разнообразие административных (управленческих) правоотношений.

В зависимости от целей деятельности отношения могут быть регулятивными или охранительными; наиболее известная разновидность последних — деликтные.

По составу участников правоотношения подразделяются на внутриаппаратные и внеаппаратные. В первом случае обязательный субъект (носитель административной власти, звено аппарата) вступает в отношения с другими звеньями аппарата (органами, служащими и др.). Во втором случае обязательный субъект взаимодействует с гражданами, негосударственными организациями, государственными предприятиями, учреждениями.

Большая часть административных правоотношений — властеотношения (вертикальные), но в некоторых из них власть не участвует (горизонтальные). Участниками горизонтальных административных правоотношений являются субъекты, ни один из которых не имеет властных полномочий по отношению к другому.

Разновидностями таких отношений могут служить действия нескольких органов по подготовке и изданию совместного решения, соглашения (административные договоры) между ними по организационным вопросам. Так, в п. 6 ст. 15 Закона о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации сказано, что фонды имущества заключают ежегодно с соответствующими комитетами по управлению им «соглашения, определяющие порядок передачи приватизируемых предприятий...». Несколько видов административных договоров закрепляет российский Закон об образовании. Пункт 3 ст. 44 гласит: «Государственные и местные (муниципальные) органы управления образованием обязаны оказывать на договорных начала посреднические услуги подведомственным образовательным учреждениям...».

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных нормами административного права. Это *юридические факты,*т.е. обстоятельства, с которыми (данная норма связывает возникновение правовых отношений (между соответствующими сторонами). В таком качестве выступают действия и события.

Действия— результат активного волеизъявления того или иного субъекта, обладающего административной правоспособностью и дееспособностью. Они могут быть правомерными и неправомерными.

*Правомерные действия*соответствуют требованиям административного права. Это правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений.

*Неправомерные действия*не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные и административные правонарушения. Ими может также быть *бездействие*(например, непринятие службой внутренних дел мер по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка).

События — явления, независимые от воли людей (смерть, стихийное бедствие и т.п.)

Административное правоотношение имеет определенную структуру. Ее элементами являются: субъекты (участники); объект (то, по поводу чего возникли отношения); содержание правоотношения.

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

Объектом административных правоотношений является волевое поведение человека, его деяния.

Рекомендация для Вас - [93 Красное смещение, его сущность и значение](https://studizba.com/lectures/109-filosofija/1490-filosofija-nauki-kandidatskij-minimum/28066-93-krasnoe-smeschenie-ego-suschnost-i-znachenie.html).

Субъектом права является участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он обладает двумя признаками: во-первых, социальным (участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю, повелевшего, персонифицированного субъекта); во-вторых, юридическим (признание правовыми нормами его способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях).

Всех субъектов права можно поделить на две группы: граждане и организации.

В науке административного права полезнее было бы говорить об индивидуальных и коллективных субъектах. С понятием «гражданин» связана определенная совокупность прав и обязанностей. Что же касается другой группы субъектов, то, кроме организаций, она включает и их структурные подразделения и их трудовые коллективы. Поэтому именовать вторую группу «коллективными субъектами» административного права правильнее, такое название более точно отражает состав этой общности и критерий классификации.

Осуществляя свои полномочия, должностное лицо действует не как индивид, а как орган, представитель организации. Поскольку его действия влекут юридические последствия для организации, они должны быть признаны действиями организации. Субъектом правоотношений здесь выступает именно организация, а не должностное лицо, действующее от ее имени.

Пятой важной особенностью административного права является то, что оно наделяет правосубъектностью большой круг участников общественных отношений. Эта особенность обусловлена разнообразием управленческих связей, а также политикой государства, направленной на легализацию, предоставление права участия в общественных отношениях разнообразным объединениям индивидов. Система субъектов административного права сложнее системы субъектов любой другой правовой отрасли.

Среди субъектов можно выделить тех, кто осуществляет, защищает публичные интересы и тех, кто реализует частные интересы. Очень близко к такой группировке примыкает деление субъектов по признаку наличия у них исполнительной власти, государственно-властных полномочий. Тогда первая группа - властные субъекты, отношения между которыми являются, как правило, внутриаппаратными, вторая группа - невластные субъекты, между ними не может быть административно-правовых отношений. Отношения властных и невластных  субъектов являются внеаппаратными и могут быть административно-правовыми.