Федеральное агентство по образованию

Волжский Гуманитарный институт

(филиал)

Волгоградского государственного университета

Реферат

на тему

Административно-правовые отношения (понятие и виды)

Выполнила:

Пронекина Яна

Волжский, 2010

**Содержание**

Введение

1. Понятие и особенности административно-правовых отношений

2. Структура административно-правовых отношений

3. Юридические факты в административных правоотношениях

4. Виды административно-правовых отношений

Заключение

Список литературы

**Введение**

Административно-правовые отношения, как и все остальные виды правоотношений в различных отраслях права, являются важнейшим базисом. В общей характеристике административно-правовых отношений следует отметить некоторые стороны, которые могут быть основой для отграничения административно-правовых отношений от других видов правоотношений. Они весьма существенны, потому что на природу административно-правовых отношений оказывают определяющее влияние: сфера их появления (механизм функционирования исполнительной власти); специфика административно-правового регулирования (императивность и односторонность действий субъектов управления); содержание административно-правовых норм, т.е. их юридической базы. Приоритетными являются предмет и метод административного права, которые определяют необходимую основу для проведения видовых отличий между правовыми отношениями. Исходя из всего вышеуказанного, целью данной работы является изучение вопроса об административно-правовых отношениях, выделение их особенностей, отличий от других правовых отношений, и, наконец, необходимо обозначить роль административно-правовых отношений в социальной жизни и в функционировании государства как звена в механизме правового регулирования. Важно также проанализировать критерии классификации и виды административно-правовых отношений.

Административное право - это свободная область правовой системы Российской Федерации. Области права различаются между собой по предмету и методу правового регулирования. Именно предмет административного права составляют те отношения, о которых далее пойдет речь.

**1. Понятие и особенности административно-правовых отношений**

Административно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, отличающихся по характеру, юридическому содержанию, по их участникам. Они обладают всеми основными признаками любого правового отношения:

* первичность правовых норм, вследствие чего правоотношение есть результат регулирующего воздействия на данное общественное отношение данной правовой нормы, придающего ему юридическую форму;
* регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения; корреспонденция взаимных обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой;
* установление их юридической ответственности за несоответствующее требованиям правовой нормы поведение.

Соответственно, административно-правовое отношение - урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.[[1]](#footnote-1) Существуют две концепции признаков административно-правовых отношений. Согласно одной из концепций административно-правовые отношения:

1. возникают в процессе государственного управления;
2. имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (органа исполнительной власти);
3. являются отношениями власти-подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон.

Вторая концепция административно-правовых отношений:

1. возникают в сфере государственного управления;
2. могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании;
3. делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти-подчинения и отношения равноправия.

Несмотря на некоторые различия в понимании сущности административно-правовых отношений, можно отметить общий недостаток, свойственный обеим концепциям: в них ничего не говорится о таком фундаментальном признаке этих отношений, как важность установления гарантии судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению. Этот недостаток вытекает в отсутствие правового режима административно-правовых отношений, отсутствие режима обеспечения правовой защиты граждан по отношению к управлению (исполнительной власти). [[2]](#footnote-2)

Особенности административно-правовых отношений состоят в следующем:

1. Широко распространено мнение, что административно-правовые отношения в отличие от всех других (особенно - гражданско-правовых) являются властеотношениями, построенными на началах «власть – подчинение». Именно этот их признак является главным, поскольку предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности;

2. Сущность государственно-управленческой деятельности, как и любого другого вида социального управления, определяет необходимость выделения субъекта управления, т. е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, в руках которой концентрируется власть. В силу этого определенный приоритет воли такого субъекта (единая управляющая воля) всегда налицо. Поэтому его сознательно-волевые проявления (волеизъявления) направлены на упорядочение поведения объекта управления. Практическое выражение такой направленности обычно характеризуется как «команда»; это – переходный мостик к формуле «власть – подчинение»;

3. Административные правоотношения, как и все другие правоотношения, имеют свой объект. Его понимание связано с сущностными чертами государственно-управленческой деятельности, всегда предполагающими соподчиненность воль. Воля всех участников регулируемых управленческих отношений подчинена единой управляющей воле. Так образуется властный характер этих отношений, а власть (авторитет) является средством волевого регулирования управленческих процессов. Но в этих процессах принимают участие люди, наделенные волей и сознанием; они совершают определенные, предписанные административно-правовыми нормами действия или воздерживаются от них. Соответственно объектом административно-правового отношения являются воля, сознание и опосредованное ими поведение (действия) управляемых в сфере реализации исполнительной власти;

4. Административно-правовые отношения (по своей сути управленческие) имеют широкую сферу для своего возникновения, изменения или прекращения. Это - сфера государственного управления - понятие, границы которого в течение всей истории определялись объемом и направленностью практической деятельности по реализации исполнительной власти. Сфера государственного управления охватывает все основные направления экономической, социально-культурной и административно-политической работы, в которой задействованы огромное количество различного рода производственных и непроизводственных, государственных и негосударственных коллективов, тысячи граждан;

5. Сфера государственного управления - поле практической деятельности исполнительных органов и должностных лиц, действующих от имени этих органов. Из этого утверждения можно сделать вывод, что в границах названной сферы нередко возникают правоотношения иного рода (например, финансово-правовые, земельно-правовые, природоохранные, предпринимательские и даже гражданско-правовые). Это давно подтвердила практика.

Итак, административным правоотношениям свойственна предусматриваемая действующим правом возможность выступать в роли одного из элементов общего механизма правового регулирования или юридического (административно-правового) опосредования общественных отношений, относящихся к предмету других отраслей российского права;

6. Сфера государственного управления является той областью деятельности государства, в которой действуют особого рода субъекты. Обобщенно их называют или органами государственного управления, или органами исполнительной власти. Таким образом, в административно-правовых отношениях опосредуется само государственное управление, т.е. компетенция соответствующих субъектов этого вида государственной деятельности. Она не ограничивается только взаимодействием разноуровневых субъектов такого рода (например, отношениями между вышестоящими и нижестоящими исполнительными органами). Управленческая компетенция реализуется в отношениях со всеми возможными сторонами, чья практическая деятельность или же чьи конкретные интересы связываются с механизмом исполнительной власти, т.е. с процессом реализации компетенции ее субъектов; [[3]](#footnote-3)

7. Для возникновения административно-правовых отношений необходимы особые условия, которые:

* возникают непосредственно в связи с практической деятельностью исполнительных органов по реализации возложенных на них исполнительно-распорядительных функций. Например, заключение имущественных сделок не является проявлением исполнительной власти, а потому, совершая подобного рода действия, исполнительный орган не выступает в роли субъекта управления. Механизм реализации исполнительной власти не находит своего выражения в этих действиях;
* возникают также непосредственно по поводу осуществления исполнительными органами не любых функций, а только управленческих. Имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически властных полномочий. Без них исполнительный орган не может выступать в роли субъекта исполнительной власти;

8. Административно-правовые отношения по своей сути являются организационными. Они имеют прямую связь с реализацией функций исполнительной власти, которые по своему содержанию направлены на организацию процесса правоисполнения. Административно-правовые отношения несут на себе организационную нагрузку в двух основных аспектах:

* «самоорганизация» - организация собственной работы всего исполнительного аппарата, осуществляемая в рамках административно-правовых отношений между разными звеньями системы исполнительных органов;
* организация, выходящая за рамки ее первого варианта и реализуемая в административно-правовых отношениях с участием иных коллективов и людей, соприкасающихся со сферой государственного управления.

По этим основным направлениям через административно-правовые отношения исполнительная власть может оказывать повседневное регулирующее и организующее воздействие на поведение управляемых;

9. Административно-правовые отношения «не закрыты» для кого-либо из возможных участников правовых отношений.. Наличие правомочий, представляемых административно-правовой нормой, либо возложение ею определенных обязанностей - единственное условие, при соблюдении которого каждый, кто функционирует в сфере государственного управления или заинтересован в ее нормальном функционировании, может быть инициатором их возникновения либо прекращения. Таким образом, административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон: исполнительных органов и их должностных лиц, государственных коллективов, граждан.

Все же согласие или желание второй стороны не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Административно-правовые отношения могут возникать и вопреки желанию второй стороны или ее согласию. Этот признак в наибольшей степени отличает их от гражданско-правовых отношений;

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

Это его несогласие, хоть и не влияет на возникновение правоотношения, вызывает определенные юридические последствия: гражданин вправе оспаривать указанные действия. Так возникает конкретный административно-правовой спор. Для разрешения гражданско-правовых споров установлен специальный процессуальный порядок (исковое производство). Он установлен и для разрешения возможных административно-правовых споров. Обычно такого рода споры разрешаются во внесудебном порядке. Но нередко законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного. В настоящее время наблюдается тенденция расширения круга административно-правовых споров, разрешаемых судом;

11. Для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой. Административным правом установлен иной порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае несоблюдения ими требований административно-правовых норм. В этом случае ответственность одной стороны наступает непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица).[[4]](#footnote-4)

Возможна и ответственность одной стороны административно-правового отношения перед другой, но в ограниченных случаях и пределах.

**2. Структура административного правоотношения**

Административно правовые отношения, как и другие правоотношения, имеют свою структуру (элементы): субъекты, объекты и юридические факты.

Субъектом административно правового отношения является тот, кто наделен административными правами и обязанностями:

* граждане России;
* иностранные граждане и лица без гражданства;
* государственные органы, предприятия, учреждения, организации;
* служащие государственных органов и организаций;
* представители общественных объединений;
* органы местного самоуправления

Различают следующие виды субъектов административного права - индивидуальные и коллективные субъекты. Индивидуальные субъекты: граждане, иностранцы, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в качестве индивидуума (например, вынужденный переселенец, беженец, военнообязанный, студент). Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые имеют право выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования (объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).[[5]](#footnote-5) Определяющим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или процессуального административно-правового статуса (прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности). В данном случае речь идет о двух таких категориях:

1. административная правоспособность - способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности (право на имя, право на благоприятную окружающую среду, право на медицинскую помощь и т.д.);
2. административная дееспособность - способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Административная правосубъектность у граждан России возникает с момента рождения, а у государственных органов, предприятий, учреждений, общественных объединений и других юридических лиц - с момента их регистрации в установленном порядке. Административная правосубъектность у государственных служащих наступает с момента зачисления их на должность. Общим объектом регулирования административно правовых норм, как и иных правовых норм, являются общественные отношения, а непосредственным объектом - поведение субъектов, действия сторон. В каждом конкретном административно правовом отношении его стороны осуществляют предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения. Таким образом, объектом правоотношения являются действия сторон, а вещи, продукты творческой деятельности и личные нематериальные блага (честь, достоинство) - его предметом. Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия. Объекты правоотношения подразделяются на непосредственные и отдаленные (вторичные). Непосредственным объектом административных правоотношений (равно как и других видов правоотношений) является поведение человека, его действия, деяния. А через управляемые действия (поведение, деяния) оказывается опосредованное воздействие (влияние) как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества.[[6]](#footnote-6)

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 возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают действия или события.

**3. Юридические факты в административном праве**

Юридические факты являются основаниями возникновения, изменения или прекращения административно правовых отношений. Они подразделяются на правомерные и неправомерные.

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 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. Неправомерные действия нарушают требования административно-правовых норм.

Это - дисциплинарные и административные проступки как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие (непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка). Административно правовые отношения могут возникать не только в результате действий людей, т.е. их волеизъявления, но и при наступлении определенных событий, имеющих юридическое значение (рождение, смерть, чрезвычайная ситуация и др.) В этих случаях возникновение административно правовых отношений не зависит или не всегда зависит от воли людей.[[7]](#footnote-7)

**4. Виды административно-правовых отношений**

Виды административно правовых отношений различаются по содержанию, соотношению прав и обязанностей их участников, характеру порождающих юридических фактов, способу защиты. По своему содержанию административно правовые отношения делятся на материальные и процессуальные. К материальным административно правовым отношениям относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права, закрепляющие полномочия органа исполнительной власти, или права и обязанности граждан. Административно процессуальные отношения - это отношения, которые складываются в связи с разрешением индивидуально конкретных дел и регулируются административно процессуальными нормами. По характеру юридических фактов, порождающих административно правовые отношения, эти правоотношения делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами. По способу защиты можно выделить отношения, защищаемые в административном и в судебном порядке. Административно-правовым правоотношениям присуще широкое разнообразие в зависимости от характера и видов управленческой деятельности, ее участников, от того, какие функции государственного управления реализуются, от поставленных перед органами исполнительной власти (местной администрацией) целей и т.д. По целям административно-правовые отношения подразделяются на охранительные (в том числе деликтные) и регулятивные, что соответственно сказывается на применении различных методов и форм управленческой деятельности. По составу участников административно-правовые отношения можно разграничить на отношения, участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица), отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

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 субъектов управления, находящихся в их ведении;
* административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции надведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;
* административно-правовые внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

Выделяются также субординационные, координационные и реординационные отношения. Субординационные отношения базируются на полномочии одного из субъектов использовать распорядительные, контрольные полномочия по отношению к другим участниками отношений (например, отношения в системе государственной службы, складывающиеся между должностными лицами). Координационные правоотношения также характеризуются наличием властных полномочий, но они используются не только для реализации своей власти, но и для обеспечения эффективной совместной деятельности нескольких субъектов, желающих достичь одной цели и решить схожие задачи (отношения между органами федеральной исполнительной власти - министерствами, государственными комитетами и пр., а также в рамках деятельности самих этих органов). Субординационным и координационным отношениям присуща возможность издания административных актов, которые должны исполняться другими субъектами. Реординационными отношениями являются такие, которые образуются в целях обеспечения обратного воздействия управляемого субъекта на управляющий субъект, т.е. воздействие снизу на верхние инстанции (например, обращение граждан в органы публичного управления). [[8]](#footnote-8) Емкая характеристика административно-правовых отношений как властеотношений, акцентируя внимание на их сущностной природе, не исключает возможности их видовой классификации по различным критериям. Существуют следующие две группы административно-правовых отношений:

1. отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия («субъект – объект»), в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это - собственно властеотношения;
2. отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением.

Названные группы административно-правовых отношений характеризуются как основные и неосновные управленческие связи.

Первая группа административно-правовых отношений характеризуется в качестве основной, так как в данном случае правоотношения в максимальной степени причастны к упорядочивающему воздействию на социальные связи, т.е. к основному функциональному назначению управления. Они отчетливо выражают присущую управлению авторитарность, т.е. приоритет воли субъекта управления. Здесь основная формула управляющего воздействия – «субъект – объект». Это, прежде всего, отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма реализации исполнительной власти, между руководителями и подчиненными им по службе административно-управленческими работниками, 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 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 (например, отношения типа «субъект – субъект»). Такого рода отношения весьма разнообразны и необходимы для создания нормальных условий реализации исполнительной власти. Но они имеют вспомогательное значение по сравнению с отношениями первой группы. Фактически они служат организационно-правовой предпосылкой собственно властеотношений.

Можно выделить также:

1. внутриорганизационные административно-правовые отношения, возникающие в рамках внутренней деятельности органов управления (решение структурных и кадровых вопросов, распределение обязанностей работников управленческого аппарата, определение их ответственности и т.п.);
2. внешние административно-правовые отношения, возникающие в рамках внешней сферы управления, т.е. непосредственно в процессе реализации функций управления применительно к управляемым объектам.

В данном случае следует исходить не из противопоставления этих видов административных правоотношений, не из подхода к их внешнему варианту как к определяющему, а как к двум основным проявлениям единого по своей значимости и управленческой сути механизма, обеспечивающего целевое управляющее воздействие. Очевидно, что от «внутреннего» состояния исполнительного органа (организованность, упорядоченность) полностью зависят и его возможности действовать вовне, т.е. за рамками собственного аппарата. Значит, в рамках как «внутренних», так и «внешних» правоотношений исполнительная власть реально реализуется.[[9]](#footnote-9) Наиболее важной является 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 управления. Это и есть властеотношения. 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 либо нет у другой стороны (например, у гражданина), либо их объем меньше (например, у нижестоящего органа управления). Властной стороной при этом выступает соответствующий субъект исполнительной власти (исполнительный орган, орган государственного управления). Столь же очевидно, что именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственное управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен. В сфере государственного управления можно обнаружить несколько вариантов административно-правовых отношений, которые относятся к числу вертикальных. Об этом свидетельствуют следующие признаки, характерные для такого вида урегулированных административно-правовыми нормами управленческих отношений:

* безапелляционность тезиса о неравенстве сторон как ведущего показателя вертикальности данного вида правовых отношений; сосредоточение в руках управляющей стороны, т.е. субъекта исполнительной власти, юридически властных полномочий; невозможность стороны, выступающей в роли управляемого, «управлять» таковым субъектом;
* неравенство сторон логически предполагает подчинение одной стороны («объекта управления») другой («субъекту управления»). Отсюда - бытующая формула «власть – подчинение», используемая для характеристики административно-праваовых отношений именно вертикального типа;
* подчиненность (соподчиненность) в административно-правовых отношениях далеко не во всех случаях имеет четко выраженное проявление. Например, гражданин или негосударственное формирование (коммерческая структура и т.п.) организационно не подчинены субъектам исполнительной власти. В отношениях между отдельными звеньями механизма исполнительной власти также прямая подчиненность одного звена другому часто отсутствует;
* говоря о подчиненности, присущей взаимоотношениям сторон в сфере государственного управления, необходимо иметь в виду прежде всего организационную подчиненность, как наиболее характерную для управленческой вертикали и проявляющуюся в связях между вышестоящими и нижестоящими звеньями, например между исполнительными органами и подведомственными им организациями. Само «подчинение» управляемой стороны отношения «управляющей» может выражаться неодинаково. В буквальном смысле о нем можно говорить как об организационной подчиненности (связи между вышестоящими и нижестоящими исполнительными органами, между ними и подведомственными им предприятиями и т.п.). Но и отсутствие такой подчиненности (соподчиненности) не отрицает возможности возникновения между сторонами отношений вертикального характера;
* многие административно-правовые отношения вертикального типа возникают между несоподчиненными их участниками. Но и в подобных случаях одна из сторон в силу своей компетенции правомочна издавать юридические акты, обязательные для исполнения организационно неподчиненной ей другой стороной данного правоотношения. Обычно такого рода управленческие связи типичны для системы межотраслевого государственного управления (в области охраны окружающей природной среды и т.п.). Налицо, следовательно, особый вариант подчиненности, а именно - координационный;
* в сфере государственного управления в широком масштабе осуществляется контрольно-надзорная деятельность, причем ее субъектами являются сами исполнительные органы (должностные лица). Это, например, административный надзор, который осуществляется специально создаваемыми федеральными надзорными службами и их территориальными подразделениями, органами внутренних дел, налоговыми инспекциями и т.п. Надзорные полномочия носят юридически властный характер и распространяются на организационно неподчиненные объекты. Налицо еще один вариант подчиненности - подконтрольность или поднадзорность;
* субъекты исполнительной власти в соответствии с требованиями соответствующих административно-правовых норм вправе адресовать свои юридически властные волеизъявления гражданам, общественным объединениям, которые ни в какой подчиненности у названных субъектов не находятся. В подобных случаях налицо известный вариант вертикальности - подчинения воли управляемых воле управляющих;
* несмотря на разный характер подчиненности во всех названных случаях, сохраняется главное качество - неравенство сторон в юридическом смысле. Подчиненность, выраженная прямо или опасредованно, по существу, есть логическое и фактическое следствие закрепленного административно-правовыми нормами неравноправного положения управляющих и управляемых;
* наиболее емким по своему правовому содержанию признаком, убедительно иллюстрирующим фактическую вертикальность и неравенство сторон в административно-правовых отношениях, по-разному выражаемых, является следующий: все вертикальные отношения такого типа практически выражают юридическую зависимость одной стороны от другой. Подобная зависимость предопределяется наличием юридически властных полномочий, необходимых для решения того или иного вопроса, только у одной стороны - у соответствующего субъекта исполнительной власти.

Итак, общие черты неоднозначных вертикальных административно-правовых отношений - это осуществление в их рамках прямого управляющего воздействия и приоритета юридически выраженной воли одной стороны.[[10]](#footnote-10) 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. Конечно,, такого рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные. И это понятно, ибо они как бы выпадают из общего русла административно-правового регулирования. Тем не мение, возможность их возникновения имеет место быть. Сам факт признания равенства сторон в административно-правовых отношениях находится в прямом противоречии с сущностью административно-правового регулирования и с принципиальными особенностями административно-правовых отношений. Поэтому необходимо учитывать следующие определяющие обстоятельства:

1. действительное, а не формальное юридическое равенство участников административно-правовых отношений, т.е. качество, традиционно связываемое с гражданско-правовыми отношениями,, вполне реально при наличии одинакового правового уровня сторон и, соответственно, отсутствии выраженной в любой форме их соподчиненности;
2. обязательное одновременное наличие в конкретных управленческих связях этих двух признаков, ибо отсутствие соподчиненности не всегда тождественно юридическому равенству сторон;
3. столь же обязательно отсутствие юридически властного волеизъявления одной стороны, адресованного другой.

К числу горизонтальных отношений относятся следующих административно-правовых отношения:

а) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой вертикальных отношений, т.е. предназначены для создания условий, необходимых для принятия одностороннего юридически властного решения. Это - связи, возникающие между находящимися на одинаковом правовом уровне исполнительными органами, в которые они вступают по поводу, например, подготовки и принятия совместных нормативных актов управления; отношения по согласованию совместных управленческих действий; отношения в связи с проведением совместных заседаний и т.п.;

б) отношения, возникающие после осуществления непосредственного управляющего воздействия с целью создания условий для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически властного решения.

Названные группы отношений относятся к числу административно-процедурных;

в) отношения административно-процессуального характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Содержанием этих отношений является рассмотрение административно-правовых споров;

г) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений (например, предварительное соглашение о приеме на ту или иную должность). Соглашения возможны и между субъектами исполнительной власти.

Характеристика горизонтальных административно-правовых отношений предполагает учет ряда особенностей. В частности, любые совместные действия однопорядковых и равноправных сторон (отношения типа «субъект – субъект»), равно как и процессуальное равноправие, перерастают в вертикальные отношения. Моментом такого перерастания служит, например, принятие совместного юридически властного акта (совместного приказа) либо принятие полномочным исполнительным органом (должностным лицом) одностороннего юридически обязательного решения по жалобе гражданина или по делу об административном правонарушении. Отсюда - временное проявление горизонтальности таких правоотношений, а также их вспомогательный характер по отношению к основным вариантам административно-правовых отношений.

Правительство РФ

МВД РФ

МИД РФ

Рисунок - 1. Административно-правовые отношения

Вертикальные, горизонтальные и даже диагональные (идею об их существовании выдвигали В.А. Юсупов, М.С. Студеникина) административно-правовые отношения наиболее наглядно можно представить в виде схемы, изображенной на рисунке 1 (административно-правовые отношения на ней показаны соответствующими стрелками). Горизонтальные административно-правовые отношения могут иметь место как:

* предшествующие непосредственному управленческому воздействию;
* возникающие после непосредственного управляющего воздействия в целях наиболее эффективной его реализации;
* отношения административно-договорного характера.

Проблема диагональных административно-правовых отношений на сегодняшний день остается дискуссионной..[[11]](#footnote-11)

Горизонтальные административно-правовые отношения своей непосредственной задачей воздействие на управляемый объект не имеют. Фактически они подготавливают последующее управляющее воздействие. Поэтому можно встретить такие названия вертикальных и горизонтальных административно-правовых отношений, как отношения основные и не основные. Схожа с ними и классификация административно-правовых отношений на субординационные (властности) и координационные (властность отсутствует). Горизонтальные административно-правовые отношения понимаются как совокупность конкретных вертикальных административно-правовых отношений между двумя субъектами государственного управления, которые в целом уравновешивают их положение по поводу того, по поводу чего они вступили в это множество конкретных правоотношений. Найти сегодня пример одного конкретного административно-правового отношения нельзя. Во-первых, это противоречит важнейшему признаку административно-правовых отношений – их властности. Во-вторых, анализ конкретных ситуаций приводит автора в одних случаях к выводу о том, что они являются отношениями, не урегулированными нормами права. Тогда это не правоотношения вообще и не административно-правовые отношения, в частности. В других же случаях рассмотренные примеры не имеют хотя бы одного из признаков горизонтальных административно-правовых отношений, отчего становятся правоотношениями вертикальными.

Классификация административно-правовых отношений и оснований их возникновения и прекращения является необходимым предварительным условием правовой регламентации способов их реализации и эффективного практического их применения органами государственного управления или местного самоуправления.

**Заключение**

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

* управленческие отношения - в рамках таких отношений непосредственно выполняются задачи, функции и права исполнительной власти;
* управленческие отношения внутриорганизационного характера - возникают в процессе работы субъектов законодательной и судебной власти, а также органов прокуратуры;
* управленческие отношения - возникают с участием субъектов местного самоуправления;
* отдельные управленческие отношения организационного характера - проявляются в сфере «внутренней» жизни различных негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне-властных функций и полномочий.

Управление действует во всех областях социальной жизни, эта деятельность велика по объему и разнородна по содержанию. Во многих ситуациях административная работа настолько специфична, настолько близко связана с особым видом управляемой деятельности, что ее регламентируют нормы не административного права, а других его отраслей. Так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право, дознание и предварительное следствие - уголовно-процессуальное право, управленческие отношения, связанные с финансовыми, - финансовое право. Поэтому крайне важно в определении предмета административного права внести уточнение: оно регулирует все управленческие отношения, за исключением тех, которые регламентированы другими отраслями права РФ.

**Список литературы**

1. Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005. - 703 с.
2. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право, 1993, № 2, с. 37 – 45.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2005. - 800 с.
4. Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право: Курс лекций. Общая и Особенная часть. - СПб.: ГУАП, 2007. - 432 с.
5. Князев С.Д. Административное право РФ: предмет, система, реформирование // Правоведение, 2001, № 5, с. 37 – 53.
6. Смоленский М.Б. Административное право. Учебник. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. - 346 с.
7. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: Учебник. - Ростов-на-Дону: Фенис, 2006. - 347 с.

1. Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право: Курс лекций. Общая и Особенная часть. - СПб.: ГУАП, 2007. - с. 27. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право, 1993, № 2, с. 38. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2005. – с. 109-111. [↑](#footnote-ref-3)
4. Смоленский М. Б. Административное право. Учебник. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. – с. 123-126. [↑](#footnote-ref-4)
5. Солдатов А. П., Мельников В. А. Административное право Российской Федерации: Учебник. - Ростов-на-Дону: Фенис, 2006. - с. 26. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право: Курс лекций. Общая и Особенная часть. - СПб.: ГУАП, 2007. - с. 27-28. [↑](#footnote-ref-6)
7. Административное право. Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005. - с. 42-43. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. Учебник. 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2005. - с. 113-116. [↑](#footnote-ref-8)
9. Административное право. Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005. - с. 43-46 [↑](#footnote-ref-9)
10. Князев С. Д. Административное право РФ: предмет, система, реформирование // Правоведение, 2001, № 5, с. 41 – 45. [↑](#footnote-ref-10)
11. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: Учебник. - Ростов-на-Дону: Фенис, 2006. – 31-32 с. [↑](#footnote-ref-11)