**Административно-правовые отношения**

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

Административно-правовое отношение имеет ряд особенностей, которые могут служить основой для их отграничения от других видов правоотношений. Естественно, что эти особенности обусловлены, прежде всего той сферой, в которой они возникают, изменяются и прекращаются. Причем, они достаточно существенны, так как оказывают на природу административно-правовых отношений определяющее влияние.

В самом общем виде административно-правовое отношение представляет собой урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, стороны которого выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

Налицо выражение одной из существенных особенностей административно-правовых отношений, а именно то, что они представляют собой не любое общественное отношение, а управленческое, получившее юридическую, в нашем случае — административно- правовую окраску.

В чем же конкретно состоят особенности административно-правовых отношений:

1). Административно-правовые отношения в отличие от иных правовых отношений (прежде всего, гражданско-правовых) являются властеотношениями, т.е. построенными на началах «власть — подчинение» и это связано с доминированием принципа юридического неравенства сторон. Это действительно так, ибо административно-правовое отношение по общему правилу невозможно без участия в нем соответствующего представителя исполнительной власти (исполнительного органа, должностного лица), обладающего такими полномочиями, каких нет у другой стороны. Данный признак предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

2).Административно-правовое отношение имеет специфическое субъектное выражение, т.е. в нем есть субъект наделенным властными полномочиями (необходимых для осуществления задач и функций управленческой деятельности) и возможностями их практического использования, формулирующий соответствующие волеизъявления, адресуемые обязанной стороне.

Фактически все это означает, что в административно-правовых отношениях прямо и непосредственно выражается публично-правовой. Административно-правовые отношения прямо связаны с обеспечением управленческих целей и задач государства. Но такого рода задачи не могут выполняться гражданами, негосударственными объединениями. Они по силам только такому субъекту, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем соответствующих полномочий государственно-властного характера.

Из этого, в частности, вытекает и следующая особенность административно-правовых отношений: они не могут возникать между гражданами или негосударственными объединениями.

3. Административно-правовые отношения, как и все иные правоотношения, имеют свой объект. Его понимание связано с сущностными чертами государственно-управленческой деятельности, а именно: управление всегда предполагает соподчиненность воль. Практически это означает подчинение воли участников совместной деятельности (общественная жизнь является таковой) единой Управляющей воле. С одной стороны — авторитет или господствующая воля субъекта управления, а с другой — подчинение ей воли всех иных участников регулируемых управленческих отношений. Отсюда и властный характер этих отношений, причем власть (авторитет) является средством волевого регулирования управленческих процессов. Но в этих процессах участвуют люди, наделенные волей и сознанием; именно они совершают определенные, предписанные административно-правовыми нормами действия или воздерживаются от них. А отсюда следует, что объектом административно-правового отношения является воля, сознание и опосредованное ими поведение (действия) управляемых сфере реализации управленческой деятельности.

4). Административно-правовые отношения, будучи по своей сути управленческими, имеют широкую сферу для своего возникновения, изменения либо прекращения. Это — сфера государственного управления понятие, границы которого и раньше, и в современных условиях определяются объемом и направленностью практической деятельности по реализации государственного управления. Частично о ней можно судить, например, руководствуясь ст. 114 Конституции РФ, в которой в самой общей форме определяются основные направления деятельности Правительства РФ, осуществляющего исполнительную власть в РФ, находясь на вершине ее системы.

Следовательно, сфера государственного управления охватывает все основные направления экономической, социально-культурной и административно-политической работы, в которой задействованы сотни тысяч различного рода производственных и непроизводственных, государственных и негосударственных коллективов, миллионы граждан. И уже в силу этого обстоятельства она создает широчайший простор для административно-правовых отношений, живительной базой для которых является управляемая сфера государственной и общественной жизни.

5).Для административных правоотношений характерна предусматриваемая действующим правом возможность выступать в роли одного из элементов общего механизма правового регулирования или юридического (в данном случае — административно-правового) опосредования общественных отношений, относящихся к предмету иных отраслей российского права (например, зачисление на работу, т.е. возникновение трудовых правоотношений, оформляется управленческим актом администрации и т.п.) отношений, оформляется управленческим актом администрации и т.п.).

6) Для возникновения административно-правовых отношений предусматриваются определенные условия (в связи с широтой государственного управления). Информация о них содержится в соответствующих административно-правовых нормах, регламентирующих деятельность тех или иных управленческих органов (должностных лиц), или порядок совершения определенных действий третьими лицами (например, гражданами). В этом смысле внимания заслуживают два весьма существенных момента:

а) Административно-правовые отношения возникают непосредственно в связи с практической деятельностью исполнительных органов по реализации возложенных на них исполнительно-распорядительных функций. Это означает, что имеются в виду, прежде всего те нуждающиеся в упорядоченности отношения, в которых соответствующий субъект исполнительной власти (исполнительный орган, должностное лицо) проявляет себя как функционально, так и компетенционно именно в качестве такового.

б) административно-правовые отношения возникают также непосредственно по поводу осуществления исполнительными органами (должностными лицами) не любых функций, а исключительно управленческих. Имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически-властных полномочий. Без таковых исполнительный орган не может выступать в роли субъекта исполнительной власти, осуществлять управленческие функции право, юридически его «обслуживающее», становятся беспредметными-

7.Административно-правовые отношения по своей сути являются организационными. Это качество выражает их прямую связь с практической реализацией функций органов управления (исполнительной власти), которые по своему назначению направлены прежде всего на организацию процесса правоисполнения. Именно в рамках административно-правовых отношений и происходит обеспечение этого процесса структурными (например, образование федерального органа исполнительной власти), кадровыми (например, назначение на государственные должности государственной службы), материальными и прочими атрибутами, без которых механизм государственного управления вряд ли в состоянии действовать реально и эффективно.

Характерно, что административно-правовые отношения несут на себе организационную нагрузку в двух основных аспектах:

а) «самоорганизация», т.е. организация собственной работы всего исполнительного аппарата, осуществляемая в рамках административно-правовых отношений между различными звеньями системы исполнительных органов (например, повышение эффективности взаимодействия территориальных органов, представляющих интересы РФ, с органами исполнительной власти ее субъектов и т.п.);

6) организация, выходящая за рамки ее первого варианта и реализуемая в административно-правовых отношениях с участием иных коллективов и людей, так или иначе соприкасающихся со сферой государственного управления (например, регистрация возникающих негосударственных структур, создание условий для реализации конституционных прав и свобод граждан и т.п.).'

По этим основным направлениям через возникающие административно-правовые отношения исполнительная власть получает возможность оказывать повседневное регулирующее и организущее воздействие на поведение управляемых.

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

Особенностью же их является то, что возникать они могут, в отличие, например, от гражданско-правовых отношений, вопреки желанию или согласию второй стороны.

9.Между сторонами административно-правовых отношений возможны споры. Например, гражданин не согласен с действиями в его адрес со стороны исполнительного органа (должностного лица). Он, их оспаривает в установленном порядке (например, обжалует). Для разрешения различного рода административно-правовых споров установлен, как правило, административный, т.е. внесудебный, порядок, суть которого заключается в том, что полномочный исполнительный орган (должностное лицо) рассматривает спор и в пределах своих полномочий принимает одностороннее юридически-властное решение по данному спору

10).Если для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой, то для административно-правовых отношений установлен иной порядок. Нарушение одной из сторон такого правоотношения требований административно-правовой нормы не влечет ответственности одной стороны перед другой. Нарушение требований административно-правовой нормы квалифицируется как действие, направленное против публично-правового интереса. Соответственно ответственность наступает перед государством в лице полномочного исполнительного органа (должностного лица), который самостоятельно и в одностороннем порядке воздействует на виновную сторону (будь то физическое или юридическое лицо), применяя установленные меры административной или дисциплинарной ответственности.

Следует обратить внимание на тот факт, что КоАП предусматривает, что только судья, рассматривающий дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора одновременно с наложением административного взыскания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением. В подобных случаях наступает ответственность одной стороны перед другой в рамках административных правоотношений.

В случаях, когда вопрос о возмещении имущественного ущерба по делам об административных правонарушениях рассматривается иными уполномоченными на это органами (должностными лицами), такое возмещение разрешается в исковом порядке.

**2. Юридические факты в административном праве.**

Для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений требуется наступление условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это — юридические факты, т.е. обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями соответствующей нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве подобных обстоятельств выступают, как правило, действия или события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. Они могут быть правомерными, что означает их полное соответствие требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан, их объединений и всех иных возможных участников административно-правовых отношений.

Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между ним и адресатом (как правило, исполнительным органом, должностным лицом).

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным "видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный характер, т.е. относящиеся (адресованные) к конкретному лицу и делу. Их прямое 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 проступки или административные правонарушения как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой возникновение административно-юрисдикционных правоотношений. Неправомерным может быть также и бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

События — это явления, не зависящие от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и проч.).

**3. Виды административно-правовых отношений.**

Учитывая многообразие сферы государственного управления, можно сделать бесспорный вывод о том, что и административно-правовые отношения, складывающиеся в ее пределах, различны по своему характеру, содержанию и направленности. Отсюда — возможность их видовой классификации по определенным критериям, выработанным наукой административного права.

1. Основные и неосновные административно-правовые отношения.

Несмотря на известную условность данного критерия, имеется достаточно оснований для того, чтобы из общей массы самых разнообразных административно-правовых отношений выделить:

а) административно-правовые отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия («субъект — объект»), в которой наиболее отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Имеются в виду собственно властеотношения, складывающиеся между обязательными элементами любой социальной системы, трактуемой в управленческом смысле.

Эта группа административно-правовых отношений вполне закономерно может характеризоваться 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. 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.

б) административно-правовые отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением. Иначе говоря, они выходят за рамки взаимодействия субъекта и объекта.

Суть такого рода правоотношений в том, что они представляют собой связи между несоподчиненными сторонами управленческого процесса. Отсюда — отсутствие свойственной управлению властности, так как участники правоотношения равноправны («субъект — субъект»). Так, два министерства могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласования взаимных управленческих вопросов. Такого рода управленческие связи необходимы прежде всего для создания нормальных условий реализации исполнительной власти, в частности для подготовки к последующему управляющему воздействию (например, на основе совместно принятого правового акта). Фактически они служат организационно-правовой предпосылкой собственно властеотношений.

Очевидно, что административно-правовые отношения первого вида занимают главное место в механизме реализации исполнительной власти, о чем свидетельствуют и иные варианты квалификации этих правоотношений.

2. Внешние и внутриорганизационные административно-правовые отношения.

В соответствии с данной классификацией правоотношения подразделяются на:

а) возникающие в рамках внутренней деятельности органов управления (решение структурных и кадровых вопросов, распределение обязанностей работников управленческого аппарата, определение их ответственности и т.п.);

б) 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 (п.«б») как к определяющему, хотя для этого имеются достаточные основания, а как к двум основным проявлениям единого по своей значимости и управленческой сути механизма, обеспечивающего целевое управляющее воздействие. Действительно, может ли реально осуществить управляющее воздействие на различного рода объекты экономической и социальной жизни соответствующий исполнительный орган, если он не «самоорганизован»? Очевидно, что от его «внутреннего» состояния (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.

3. Субординационные и координационные административно-правовые отношения.

Для первых характерна авторитарность (властность) юридически волеизъявлений субъекта управления. Они как раз являются собственно административными. Что касается вторых, то ими обозначают, как правило, такие управленческие связи, в которых авторитарность отсутствует (например, отношения между несоподчиненными исполнительными органами).

Относительно субординационности административно-правовьгх отношений сомнений практически не возникает. Что же касается координации, то все зависит от того, насколько вообще верна ее трактовка. А последняя не признает однозначности. С одной стороны, действительно, в ряде случаев координация (т.е. согласование) не только не связана с соподчиненностью, но и лишена юридически-властного характера. Например, в отношениях между исполнительными органами и общественными объединениями координация выражается в обеспечении делового сотрудничества, т.е. взаимодействия, не сопровождаемого юридическими атрибутами.

Картина резко меняется в тех случаях, а они наиболее типичны, когда координация фактически является одним из проявлений государственно-управленческой деятельности, т.е. совпадает с ее юридически-властными проявлениями. Так, Правительство РФ координирует деятельность администрации краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, направляет (т.е. координирует) работу республиканских правительств. Координационные полномочия подобного рода реализуются в форме правительственных актов, т.е. его юридически-властных волеизъявлений.

Указом Президента РФ «О структуре, федеральных органов исполнительной власти» от 30 апреля 1998 г.1 установлено, что координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляют Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры.

Все это свидетельствует о том, что и координация, как непременный атрибут механизма реализации исполнительной власти, имеет юридически-властный характер, причем как во взаимоотношениях между соподчиненными (Правительство и министерство), так и между несоподчиненными исполнительными органами (министерство и государственный комитет). Значит, по своей сути координация также может быть субординационной.

4. Вертикальные и горизонтальные административно-правовые отношения.

Подобная классификация административно-правовых отношений представляет значительный интерес, так как в ее основе лежит юридический характер взаимодействия их участников, т.е. главное в их деятельности. Именно в силу этого она по своей сути впитывает наиболее отчетливо выраженные черты всех предыдущих вариантов классификации, выражая их наиболее четко и последовательно.

а) Вертикальные административно-правовые отношения непосредственно характеризуют суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления, а также внешней направленности механизма реализации исполнительной власти. Они всегда возникают между соподчиненными сторонами, т.е. исключают равенство сторон. Властной стороной в них всегда выступает соответствующий исполнительный орган (должностное лицо); второй стороной при этом может быть также исполнительный орган (должностное лицо), но объем юридически-властных полномочий, предоставленных ему, меньше, чем у первой (например, Правительство и министерство), либо вторая сторона их вообще не имеет (например, гражданин). В подобной ситуации и создается возможность реализации одной стороной отношения непосредственного управляющего воздействия на другую, которая далеко не во всех случаях ей организационно подчинена.

Вертикальные административно-правовые отношения неоднозначны.

Но в них всегда проявляется общая черта — осуществление в их рамках прямого управляющего воздействия и соответствующий этому приоритет юридически выраженной воли одной стороны, т.е. субъекта управления.

Управленческая вертикаль проявляет себя в административно-правовых отношения по-разному. Соответственно различны по своим внешним признакам и вертикальные отношения, хотя безапелляционность тезиса о юридическом неравенстве сторон сохраняет свою силу во всех случаях. И это логично, ибо невозможно одной стороне отношения выступать в роли управляющего субъекта, не обладая при этом достаточным объемом юридически-властных полномочий.

Как следствие этого, в вертикальных административно-правовых отношениях всегда в той или иной форме проявляется подчинение одной стороны другой. Формула «власть — подчинение» наиболее характерна именно для такого вида правоотношений.

Само «подчинение» управляемой стороны отношения «управляющей» может выражаться неодинаково. Так, 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. Как уже отмечалось, в порядке межотраслевого управления осуществляется властная координация работы организационно не соподчиненных органов. Налицо, следовательно, координационная подчиненность. Аналогичная картина наблюдается и во взаимоотношениях между органами административного надзора (милиция, федеральные надзоры) и организационно не подчиненными объектами. Здесь отчетливо проявляется поднадзорность (подконтрольность) как одно из проявлений фактической подчиненности, ибо веления надзорных органов юридически обязательны.

Следует учитывать также и то, что граждане или общественные объединения, естественно, организационно не подчиненные исполнительным органам, фактически обязаны выполнять требования, выражаемые в соответствующих юридически-властных волеизъявлениях последних.

Таким образом, все вертикальные административно-правовые отношения в различном объеме выражают юридическую зависимость одной стороны от другой. Это — логическое и фактическое следствие закрепленного административно-правовыми нормами неравноправного положения управляющих и управляемых.

б) Горизонтальные административно-правовые отношения. В качестве таковых признаются отношения, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически-властные веления одной стороны, обязательные для другой.

Возможны ли такого рода отношения в сфере государственного управления, не выпадают ли они из общего русла административно-правового регулирования? Несмотря на, казалось бы, прямое противоречие сущности такого регулирования его методам, а также принципиальным особенностям административно-правовых отношений, в некоторых случаях стороны подобных управленческих связей могут быть равноправными. Но для признания подобного факта необходимо учитывать ряд определяющих обстоятельств.

Прежде всего, налицо должно быть действительное, а не формальное юридическое равенство участников административно-правовых отношений (подобно гражданско-правовым отношениям), а также отсутствие выраженной в любой форме их соподчиненности. Все это — условия одинакового правового уровня.

Разумеется, вычленить горизонтальные отношения из общей массы административно-правовых отношений довольно сложно. Да и выражаются они не столь отчетливо, как вертикальные. Тем не менее такая возможность имеется.

Например, в работе исполнительных органов складываются отношения между различными государственными служащими одинакового должностного уровня, причем развиваются они без «команд», т.е. без обязательных для других работников указаний (например, отношения между исполнителями одного ранга). Конечно, они не всегда в достаточной мере юридизированы, но их прямая связь с управленческой деятельностью данного органа несомненна. В частности, такие отношения возникают в интересах подготовки тех или иных материалов, справок, отчетов, проектов решений и т.п. Такого типа отношения складываются также между несоподчиненными исполнительными органами по поводу, например, подготовки совместных нормативных актов, по согласованию совместных управленческих мероприятий, по формированию межведомственных консультативных, совещательных и иных советов. Это — и отношения исполнительных органов с общественными объединениями на предмет, например, заключения или изменения тарифных соглашений с профсоюзами и т.п.

Для отношений подобного рода характерно то, что они возникают на стадии, предшествующей непосредственному управляющему воздействию, а потому служат предпосылкой вертикальных отношений, так как создают условия, необходимые для принятия одностороннего юридически-властного решения.

Другая группа подобных отношений возникает после осуществления непосредственного управляющего воздействия. Их цель — создание условий, необходимых для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически-властного решения. Это отношения по формированию межведомственных комиссий, по проведению совместных ревизий, по выработке иных совместных мер по исполнению правовых актов. Две названные группы административно-правовых отношений относятся к числу административно-процедурных.

Горизонтальными по своему содержанию являются также административно-процессуальные отношения, возникающие по поводу административно-правовых споров. Например, это отношения в рамках производства по жалобам и заявлениям граждан, по делам об административных правонарушениях. Соответствующее законодательство обеспечивает процессуально равное положение сторон в таких отношениях.

Наконец, горизонтальными могут быть признаны отдельные отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений1.

Важным элементом характеристики горизонтальных административно-правовых отношений является то, что 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.

**Список литературы**

1. Административное право. В.Я.Кикот. –М: Юнити-Дана, 2003

2. Административное право. Под редакцией Ю.М.Козлова и Л.Л Попова. – М.: Юристъ, 1999

3. Административное право. Б.Н.Габричидзе, А.Г.Чернявский. – М.:Проспект, 2003