**Административные правовые отношения: признаки, элементы, содержание и их виды**

B.C. Четвериков

Административные правовые отношения - это регулируемые и охраняемые нормами административного права управленческие отношения сторон (субъектов и объектов управления), складывающиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, уполномоченных должностных лиц, а также отношения управленческого характера, возникающие при осуществлении функций и задач государственного управления иными органами государственной власти, а также управленческие отношения, которые возникают в сфере негосударственного управления в связи с осуществлением (в соответствии с законом) этими субъектами функций и задач государственного управления.

В административных правовых отношениях как основном элементе механизма правового регулирования индивидуализируются положения той или иной нормы административного права, определяются характер, права, обязанности, функции, задачи и ответственность участников (субъектов и объектов) управленческих отношений. Эти правовые отношения воздействуют на управленческие процессы через волю и сознание их участников (сторон), выступают как конечный результат согласованности управляющего, упорядочивающего и преобразовывающего воздействия со стороны субъекта управления (начальника) на объекты управления (подчиненных) в процессе реализации функций и задач государственного управления.

Право само по себе не может быть реализовано без применения соответствующих способов и средств его обеспечения, поэтому органы исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, их уполномоченные должностные лица, осуществляя повседневные функции и задачи государственного управления, наделяются государственно-властными полномочиями (распорядительством) применять в необходимых случаях меры государственного принуждения или стимулировать добровольное исполнение управленческих решений.

Исходя из выше сказанного основными признаками административно-правовых отношений являются:

1) в отличие от гражданско-правовых, административно-правовые отношения имеют односторонний государственно-властный характер в процессе осуществления управленческих отношений при реализации внешних и внутренних функций и задач государственного управления.

Субъект управления (орган исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, их должностные лица) при этом оказывает сознательное (волевое), целенаправленное и упорядочивающее воздействие на объекты управления (подчиненных) в форме и методах, определенных законодательством, используя при этом методы убеждения и принуждения для решения повседневных задач во всех сферах жизнедеятельности государства и общества в целом;

2) административно-правовые отношения реализуются в обширных, комплексных управленческих отношениях в масштабе государства, примером тому является ФКЗ «О Правительстве РФ», в котором регламентированы управленческие отношения, реализуемые высшим органом исполнительной власти во всех сферах и областях государственного управления как на уровне ФОИВ, их территориальных органов, так и на уровне органов исполнительной власти субъектов РФ, органов государственного управления. Кроме того, административные правовые отношения возникают в процессе реализации управленческих отношении, возникающих в деятельности органов законодательной власти, судебной власти, их обслуживающих аппаратов, органов прокуратуры, контрольных органов, органов военного управления, негосударственных учреждений, уполномоченных осуществлять часть государственных функций и задач в сфере правоохранительной деятельности;

3) основным объектом воздействия административно-правовых отношений является поведение участников, сторон (субъектов и объектов управления), которое обусловлено сознанием и волей каждой из сторон. В этом правиле есть и исключение. Объектом правоотношений может быть и предмет, например, объект авторского права, а также нематериальный объект — честь и достоинство человека и гражданина;

4) административно-правовые отношения регулируют и охраняют в основном публично-правовые интересы, возникающие в осуществлении деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ. Часто публичный интерес трактуется просто как государственный интерес. Однако это не совсем так: при осуществлении государственного управления это понимается как адекватная реакция государственных органов власти и управления на требования общества в создании надежной социально-экономической защиты, нуждающихся в этом граждан и осуществления эффективной правоохранительной деятельности;

5) административно-правовые отношения возникают по инициативе уполномоченных субъектов управления (органов исполнительной власти, государственного управления по поводу осуществлении функций правового регулирования), а также по инициативе объектов управления, в результате неудовлетворительной реализации управленческих отношений субъектом управления (в форме заявлений, предложений, жалоб физических и юридических лиц);

6) административно-правовые отношения иногда характеризуются равноправием участников отношений. Например, при заключении административных договоров между федеральными органами исполнительной власти органами исполнительной власти субъектов РФ или между соответствующими органами власти субъектами РФ.

Административно-правовые отношения также имеют характер равенства сторон перед законом при разрешении управленческих конфликтов и споров, рассматриваемых уполномоченными на то органами, должностными лицами в ходе административного процессуального производства;

7) административно-правовые отношения, регламентируют управленческие отношения и по своей сути являются организационно-правовыми, то есть с помощью норм права упорядочивается процесс организации управления с целью оптимального функционирования органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ.

Основными элементами системы административно-правовых отношений являются: 1) субъекты, 2) объекты и 3) юридические факты.

Субъектами административно-правовых отношений являются стороны, по инициативе одной из которых, на основании нормы права и юридического факта возникают, изменяются и прекращаются административно-правовые отношения.

Субъектами административно-правовых отношений в основном являются:

• органы исполнительной власти;

• органы государственного управления;

• администрации органов МСУ;

• их уполномоченные должностные лица;

• административные комиссии при органах МСУ;

• предприятия, учреждения и организации государственной и муниципальной формы собственности, их должностные лица;

• государственные, муниципальные служащие, служащие негосударственных организаций и общественных объединений;

• негосударственные организации и общественные объединения;

• физические лица (в основном это граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства);

• представители общественных формирований и иных негосударственных организаций уполномоченные на основании закона осуществлять некоторые правоохранительные функции и задачи (например, ДНД, товарищеские суды, общественные пункты охраны правопорядка и др.).

Права и обязанности физических лиц в сфере административного права основаны на конституционных правах и обязанностях и детализированы во многих законах и актах управления.

Общим объектом регулирования административно-правовых норм, являются управленческие отношения, а непосредственным объектом — поведение субъектов этих правоотношений. В каждом административно-правовом отношении его участники реализуют представленные им права и обязанности, которые связаны с объектом правоотношения (поведением сторон).

Реализация прав и обязанностей субъектов административного правоотношения может быть связана не только с их поведением (правомерным, неправомерным), ибо такие отношения возникают и по поводу вещей, продуктов творчества, а также по поводу личных нематериальных благ (охрана чести и достоинства). Тогда в таких случаях объектом административно-правовых отношений являются не поведение сторон, а вещи, продукты творчества или личные нематериальные блага — честь, достоинство.

Юридические факты являются основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений. Юридические факты имеют осознанный, волевой характер. Это правомерные и неправомерные действия (бездействия) людей. Юридические факты имеют простой и сложный состав. Простой юридический факт — рождение ребенка — требует дать ему имя и зарегистрировать. Сложный юридический факт — это поступление гражданина, окончившего среднюю образовательную школу, в институт. В юридический факт входят: сдача необходимых документов об образовании, медицинской справки, сдачи вступительных экзаменов, прохождение конкурса и приказ ректора о принятии на учебу.

Юридическое событие — это независящее от воли людей событие, требующее государственной регистрации. В связи с этим наступает изменение объема административной правосубъектности. Например, гражданину исполнилось 18 лет, он приобрел активное избирательное право и обязанность стать на учет для решения вопроса о прохождении военной службы по призыву.

Рассмотрим содержание административно-правовых отношений.

Содержание административно-правовых отношений определяется, как правило, разным объемом административной правосубъектности сторон административно-правовых отношений, связанных с ограничением по возрасту, состоянию здоровья, установленным в судебном порядке социальным статусом и др.

Правосубъектность — это правоспособность и дееспособность в единстве и развитии.

Административная провоспособность — это закрепляемая за субъектом права возможность иметь права и обязанности, носящие юридический характер.

У физических лиц правоспособность возникает с момента рождения и заканчивается в связи со смертью, а у юридических лиц с момента регистрации и до ее прекращения в порядке, определенном законом.

Специальная административная правоспособность у государственных и муниципальных служащих возникает с момента зачисления их на должность и прекращается с момента их увольнения.

Административная дееспособность — это закрепленная за субъектами права возможность своими действиями приобретать субъективные права и исполнять обязанности, предусмотренные законодательством.

Административно-правовые отношения носят двухсторонний характер: например, праву субъекта управления соответствуют обязанности объекта управления, и наоборот праву подачи жалобы объектом управления соответствует обязанность субъекта управления рассмотреть эту жалобу в срок и t по существу и в срок сообщить результат по жалобе, кроме этого также регламентировано законом право любого гражданина на обращение в орган исполнительный власти, государственного управления, корреспондируется с обязанностью дол-| жностного лица этих органов, уполномоченных должностных лиц рассмотреть по существу это обращение и принять соответствующее решение по этому вопросу в определенном законом порядке.

В реализации административно-правоотношениях основная роль, в целом государственно-властная, принадлежит субъектам органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ, их должностным лицам. Управленческие отношения являются наиболее комплексными и сложными публичными отношениями, так как своими результатами затрагивают весь спектр жизненно важных связей между государством и его гражданами.

Административно-правовые отношения, возникающие в процессе регламентации и регулировании прав, обязанностей, задач, функций, форм, методов и ответственности участников (сторон), одновременно воздействуют на правосознание, поведение и характер деятельности субъектов этих отношений.

Виды административных правовых отношений классифицируются по разным основаниям. Наиболее общая классификация видов административно-правовых отношений, по нашему мнению, дана в работе А.П. Коренева по 1: 1) содержанию;

2) соотношению прав и обязанностей участников отношений;

3) характеру порождающих их юридических фактов.

1. По содержанию административно-правовые отношения делятся: на материальные и процессуальные.

Материальными административно-правовыми отношениями называются такие общественные отношения, которые возникли в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ регламентируемыми материальными нормами административного права. Как правило, в этих нормах отражена в основном властная природа административного права.

Нормы административно-процессуальные, наоборот, регламентируют равноправное отношение сторон, например, в процессе производства по обращениям граждан в органы государственной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, а также в процессе разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления, по делам об административных правонарушениях. Содержанием этих отношений является административно-правовое разрешение возникающих споров между субъектами административного права на началах равенства перед законом.

К особому виду административно-правовых отношений следует отнести отношения административно-договорного характера, которые в настоящее время часто возникают между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, а также между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 66, 78 Конституции РФ).

2. По соотношению прав и обязанностей участники отношения делятся на властные или субординационные (по вертикали) и взаимодействия или согласования (по горизонтали).

Властные отношения (субординационные), возникающие между субъектом и объектом в сфере реализации функций и задач деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, как правило, являются вертикальными отношениями (соподчиненно-сти), реализующими управляющее воздействие субъекта управления (руководителя) на объект управления (подчиненного). При этом государственно-властные отношения возникают не только по вертикали, имеющей непосредственную соподчи-ненность, но и при отсутствии последней при осуществлении уполномоченным контрольным или надзорным органов исполнительной власти, государственного управления своих полномочий. Например, такие властные отношения от имени государства по предметам ведения и в объеме полномочий реализуют органы внутренних дел, налоговые инспекции, таможенные органы и другие органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также органы, осуществляющие функции надзорного характера за соблюдением административно-правовых норм и правил, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

3. По характеру юридических фактов делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами (действиями или бездействиями).

Административно-правовые отношения обуславливают такое поведение их участников, которое соответствует принятым законом или другим нормативным актом (предписанием или требованием). В преобладающих случаях административно-\ правовые отношения возникают, изменяются или прекращаются на основании юридических фактов, порожденных правомерными действиями. Если же эти предписания и требования нарушаются, то их защита гарантируется и осуществляется в > административном или судебном порядке.

Значительное большинство административно-правовых отношений защищается в административно-процессуальном порядке. Процедура такой защиты реализуется в установленном законом порядке полномочными органами по предметам ведения и в объеме полномочий.

Уполномоченные органы исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ в установленном законом случаях и в порядке, определенном законом, непосредственно воздействуют на участников административно-правовых отношений, способствуя оперативному восстановлению нарушенных норм и правил.

Однако в настоящее время еще достаточно большой объем нарушенных административно-правовых отношений защищается в судебном порядке. Этот способ защиты прав и свобод граждан является более квалифицированным и лишен субъективного фактора ведомственной необъективности. Поэтому в новом Кодексе РФ об АП среди уполномоченных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях судьи стоят, на первом месте, потом органы и должностные лица.

Административно-правовые отношения, защищаемые в судебном порядке, определены Законом от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» с изменениями и дополнениями, принятыми 14 декабря 1995 г.1

Особо большой объем административно-правовых отношений, связанных с правомерными и неправомерными действиями возникает между органами внутренних дел и физическими лицами.

Органы внутренних дел в процессе выполнения возложенных на них функций и задач вступают в различные административно-правовые отношения как с физическими, так и юридическими лицами. По поводу правомерных фактов это относится прежде всего к вопросам регистрации граждан по месту проживания, регистрации и техосмотру автотранспорта, выдача лицензий и т.п. МВД России в предусмотренных законодательством случаях издает нормативные акты по обеспечению безопасности дорожного движения, соблюдения правил лицен-зионно-разрешительной системы, которые содержат обязательные нормы для определенных физических и юридических лиц. При нарушении этих норм и правил между органами внутренних дел, их должностными лицами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами — с другой, возникают административно-правовые отношения. В большинстве этих случаев административно-правовые отношения, возникающие между органами внутренних дел и правонарушителями, заканчиваются применением мер административного принуждения и наложением административных наказаний со стороны уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел.

МВД России, МВД республик в составе России, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации издают ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие внутриорганизаци-онные управленческие отношения, это пример вертикальных административно-правовых отношений, складывающихся между подразделениями системы управления разного уровня.

Административно-правовые отношения возникают также между органами внутренних дел и физическими и юридическими лицами. В зависимости от характера этих отношений они могут быть отношениями властными (рассмотрения дела об административном правонарушении) или характеризоваться равенством сторон (вопрос регистрации гражданина, выдача лицензии юридическому лицу).

1 См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 19, ст. 685, ФЗ от 14 декабря 1995 года № 197-ФЗ. Сборник ФКЗ и ФЗ, 1995, выпуск 18.