

ТЕМА «Механизм административно-правового регулирования»

Здравствуйте, уважаемые слушатели! Тема нашей лекции – Механизм административно-правового регулирования.

План лекции:

1. Механизм административно–правового регулирования (понятие и элементы)
2. Понятие, виды и структура административно-правовых норм
3. Понятие административно-правовых отношений, структура и виды. Основания возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений

1. Вступительное слово

Цель данной лекции - ознакомить слушателей с понятием «механизм административно-правового регулирования», его структурой. Мы рассмотрим понятие и сущность административно-правовой нормы и административно-правовых отношений, основания возникновения, изменения, прекращения последних.

Механизм административно-правового регулирования в сфере государственного управления является одной из наиболее сложных тем курса. Вопросы правового регулирования общественных отношений в нашем обществе в течение длительного времени разрабатывались в курсе теории государства и права. Раскрывая понятие механизма правового регулирования, необходимо знать способы воздействия государства на общественные отношения. Основной способ воздействия – это правовое регулирование (установление прав и обязанностей участников общественных отношений и реализация субъектами своих прав обязанностей).

2. Механизм административно–правового регулирования (понятие и элементы)

Механизм административно-правового регулирования – это совокупность административно-правовых средств, которые воздействуют на управленческие отношения, организуют их в соответствии с задачами общества и государства.

Общая характеристика механизма административно-правового регулирования:

- представляет собой совокупность юридических средств;
- средства носят административно-правовой характер;
- объектом воздействия выступают управленческие отношения;
- направлено на решение задач общества и государства;
- активизируют субъекты управленческих отношений;
- повышает уровень их правосознания, правовой культуры;

- обеспечивается принудительной силой государства.

Исходя из этого, можно определить структуру механизма административно-правового регулирования.

В нее входят следующие элементы:

- а) принципы административного права;
- б) нормы административного права;
- в) акты официального толкования административно-правовых норм;
- г) акты применения административно-правовых норм;
- д) административно-правовые отношения.

1. Принципы административного права – это основные руководящие начала, на которых строится административное право.

Виды принципов административного права:

а) принцип демократии (народовластия) - находит свое проявление в сфере правотворчества и правореализации (участие населения, общественных объединений в референдуме, выборах и т.д.);

б) принцип законности – субъекты управленческих отношений должны точно и неукоснительно соблюдать и исполнять нормы Конституции, законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов;

в) принцип взаимной ответственности государства и человека – заключается в том, что за нарушение норм административного права человек должен претерпевать правоограничения в связи с применением мер юридической ответственности и других мер государственного принуждения;

г) принцип равенства граждан перед законом и правоприменителем;

д) принцип гласности.

2. Нормативную основу административного права составляют - нормы, регулирующие общественные отношения в сфере государственного управления (административно-правовые нормы).

3. Акты официального толкования административно-правовых норм, содержат в себе:

а) уяснение государственной воли, выраженной в тексте административно-правовой нормы;

б) разъяснение содержания административно-правовой нормы другим лицам.

Виды толкования:

а) грамматическое и логическое – анализируется текст правовой нормы с точки зрения правил грамматики и логики;

б) систематическое – уяснение места нормы в системе других норм;

в) историко-политическое, дает возможность уяснить содержание нормы на основе анализа тех исторических условий и политических факторов, которые действовали в то время, когда эта норма была принята.

Виды актов толкования административно-правовых норм:

а) по форме выражения: устное и письменное;

б) по содержанию: нормативное толкование и казуальное толкование;

в) по видам государственных органов: законодательные, исполнительные, судебные и органы прокуратуры;

г) по субъекту толкования: аутентическое и официальное.

4. Акты применения административно-правовых норм представляют собой процесс претворения в жизнь государственной воли его субъектами в соответствии с требованиями нормы.

Признаки актов применения административно-правовых норм:

- а) являются обязательными для адресата;
- б) издаются уполномоченными на то субъектами;
- в) издаются на основе и во исполнение законов;
- г) имеют определенную форму;
- д) порядок принятия имеет особую процедуру.

5. Административно-правовые отношения.

Стадии административно-правового регулирования:

- регламентация управленческих отношений (издание нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права);
- возникновение субъективных прав и юридических обязанностей;
- конкретизация субъективных прав и юридических обязанностей;
- реализация субъективных прав и юридических обязанностей;
- защита субъективных прав и обеспечение юридических обязанностей при нарушении прав и свобод в сфере управления, при наличии спора в праве.

Существуют следующие способы административно-правового регулирования:

- 1) императивный (категорический, властный) не допускающий отступлений от требований правовых предписаний;
- 2) диспозитивный (автономный) – способ воздействия, представляющий субъектам управленческих отношений возможность урегулировать отношения между собой в пределах, определенных законом;
- 3) рекомендательный – способ воздействия, предлагающий субъектам управленческих отношений наиболее целесообразный вариант с позиции действующего законодательства;
- 4) поощрительный – способ воздействия, стимулирующий активное поведение участников управленческих отношений путем обещания и применения мер поощрения за определенный вариант поведения при наличии объективно признаваемого факта заслуги.

3. Понятие, виды и структура административно-правовых норм

Административно-правовые нормы – это установленные или санкционированные государством правила, регулирующие общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах государственной деятельности (осуществление правосудия, прокурорский надзор и др.), реализация которых при неисполнении обеспечивается государственным принуждением.

Классификация административно-правовых норм:

1. по методу воздействия:

а) обязывающие, возлагающие те или иные обязанности на субъектов, (например государственные служащие обязаны ежегодно сдавать в налоговые органы декларацию о доходах, об обязательном регистрации юридических лиц в органах юстиции, обязанность встать на воинский учет по достижении определенного возраста);

б) запрещающие (ограничивающие), устанавливающие определенные ограничения, например, запрещено сотрудникам силовых и правоохранительных структур быть членами политических партий и движений, заниматься торговой и иной коммерческой деятельностью);

в) уполномочивающие, наделяющие правом – предоставляемая субъектам возможность действовать по своему усмотрению в рамках нормы. Например, граждане Республики Казахстан имеют право на обращение как в письменном, так и в устном виде в органы государственного управления.

2. по содержанию подразделяются на:

а) материальные – определяющие права и обязанности (например, нормы, описывающие права и обязанности, ограничения государственных служащих);

б) процессуальные – регулируют процедуру реализации материальной нормы (например, нормы, описывающие порядок поступления на государственную службу).

3. по времени действия:

а) не ограниченные сроком действия (большинство административно-правовых норм не ограничены сроком действия);

• ограниченные сроком действия (нормы, действующие в течение определенного периода, установленного актом).

Срок действия нормы также зависит от того, в каком акте она закреплена.

4. по территории действия:

а) нормы, действующие на всей территории Республики Казахстан (правила дорожного движения);

б) нормы, действующие на территории местной административно-территориальной единицы (нормы, действующие на территории, начиная с уровня области (города республиканского значения, столицы) и заканчивая уровнем села, аула: правила содержания домашних животных);

в) нормы, действующие на части территории (нормы, действующие на территории более чем одной области (города республиканского значения, столицы): нормы, указанные в акте о введении чрезвычайного положения на территории двух областей Казахстана).

Применение административно-правовых норм является важнейшей правовой формой деятельности органов исполнительной власти, осуществляется в особом процессуальном порядке (например, применение административного взыскания, лицензирование, призыв на воинскую службу и др.)

Реализация норм административного права представляет собой логический процесс претворения в жизнь государственной воли по субъектам.

В литературе различают несколько форм реализации норм:

- 1) исполнение (заключается в активных действиях субъектов права по выполнению обязанностей, предписаний, содержащихся в норме);
- 2) соблюдение (в воздержании субъекта от совершения запрещенных действий);
- 3) использование (субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет);
- 4) применение (в принятии субъектом власти индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы).

Структура административно-правовых норм - это внутреннее строение нормы, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей, элементов норм.

Согласно мнению большинства ученых-административистов административно-правовая норма состоит из следующих элементов:

1. Гипотеза
2. Диспозиция
3. Санкция

Гипотеза – это характеристика условий, при которых надо или можно действовать определенным образом (условие применения нормы права).

Следовательно, обстоятельства, предусмотренные гипотезой нормы, являются юридическими фактами, порождающими, изменяющими, прекращающими административные правоотношения.

Гипотеза бывает:

а) Абсолютно-определенная – содержит конкретные условия, при которых норма подлежит применению.

б) Относительно-определенная содержится лишь общая характеристика условий, при которых норма может быть реализована.

Диспозиция определяет правило поведения. Это предписания, запреты, дозволения (предусматривает установленные нормой права и обязанности).

Санкция – это последствия за нарушение правил поведения, предусмотренных нормой.

Основные требования правильного применения административно-правовых норм:

1. Законность
2. Обоснованность
3. Целесообразность
4. Научная организация правоприменительной деятельности.

Законность заключается в применении компетентным органом государства (должностным лицом) административно-правовых норм в рамках предоставленных ему полномочий и строгом соблюдении предписаний данной нормы.

Означает строгое соблюдение юридического процессуального порядка применения норм. Компетентные органы и должностные лица обладают не только правом, но и наделены определенными обязанностями применять административно-правовые нормы. Неприменение нормы в случае, когда это предписывается законом, означает нарушение законности.

Обоснованность заключается в том, что норма права применяется на основе достоверной информации.

При принятии решения по административному делу компетентный орган обязан полно, всесторонне проверить все факты и обстоятельства дела.

Сравнительные и неправомерные факты должны браться во внимание. Акт применения административно-правовых норм, будет законным, если он обоснован.

Целесообразность заключается в том, что правоприменитель, уяснив смысл нормы и фактические обстоятельства дела, обязан принять по нему наиболее целесообразное решение.

Научная организация заключается в необходимости достижения максимума эффективности правоприменительного процесса при минимальных затратах сил для его осуществления, т.е. он должен быть научно организован.

4. Понятие административно-правовых отношений, структура и виды. Основания возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения – это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления.

Одной из сторон этих отношений должен быть государственный исполнительный орган, представитель государства, должностное лицо, то есть, это орган государственного управления, наделенный полномочиями выступать от имени государства, субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, общественное объединение.

Другой стороной могут быть все иные субъекты – государственные органы, учреждения, организации, граждане.

Административно-правовые отношения имеют свой состав (структуру). Элементами административно-правовых отношений являются:

- субъект (участники)
- объект (то, по поводу чего возникли отношения)
- юридические факты.

Субъекты

Субъектами правоотношений являются конкретные участники правоотношений, наделенные определенными правами и обязанностями.

- граждане Республики Казахстан
- иностранцы
- лица без гражданства
- государственные органы, их структурные подразделения, предприятия, учреждения и иные государственные организации
- общественные организации и объединения
- служащие государственных органов и общественных организаций
- представители общественных организаций, наделенные административными правами и обязанностями.

Для того, чтобы стать субъектом административно-правовых отношений, необходимо обладать:

1. Административной правоспособностью – способность гражданина иметь права и обязанности административно-правового характера (способность приобретать права и нести юридические обязанности в сфере государственного управления).

Она возникает:

- для государственного органа – с момента его образования, прекращается в связи с его ликвидацией;

- для служащих государственного аппарата – с момента назначения на должность;

- для общественных организаций и объединений определяется их уставными и специальными нормативными актами;

- для граждан возникает с рождения, изменяется по мере достижения определенного возраста и прекращается со смертью.

2. Административной дееспособностью – признаваемая государством фактическая способность гражданина своими действиями реализовывать предоставленные права и выполнять возложенные на него обязанности в сфере государственного управления, нести юридическую ответственность за свое поведение.

Она возникает:

1) у граждан:

- полная дееспособность – с 18 лет;

- неполная (ограниченная) – с 16 лет (в этом возрасте гражданин получает паспорт, может быть привлечен к административной ответственности);

- частичная – с 6 лет (в этом возрасте он имеет право поступать в общеобразовательную школу, должен соблюдать правила для учащихся).

2) у юридических лиц – с момента образования.

Объекты

Объектом административно-правовых отношений являются действия (поведение) людей в сфере управления, с помощью которых реализуются обязанности и права, предусмотренные для данного правоотношения:

- общий объект – общественные отношения в сфере государственного управления;

- непосредственный объект – поведение (действия) людей субъектов.

Такие действия по своему характеру могут быть различны. Они могут устанавливаться и по поводу материальных благ (например, защита здоровья, чести, достоинства граждан и т.п.).

Юридические факты

Основанием для возникновения административно-правовых отношений является юридический факт, то есть событие (эпидемия может повлечь введение карантина), действие (административное правонарушение влечет применение мер административного взыскания или бездействие (неисполнение своих должностных полномочий может повлечь применение дисциплинарного взыскания)).

Юридическими фактами называются фактические обстоятельства, с которыми правовые нормы связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Юридические факты – т.е. такие факты, с наличием которых законодатель связывает:

- возникновение
- изменение
- прекращение правовых отношений

Юридические факты делятся на события и действия или бездействия.

1. Действия – результаты активного волеизъявления участника правоотношения. Они могут быть:

- правомерными, т.е. когда действия соответствуют требованиям административно-правовых норм. Они совершаются с намерением породить определенные правовые последствия. Основным их видом являются юридические акты индивидуального характера (приказ руководителя учебного заведения о приеме гражданина на учебу, о зачислении на должность и т.п.);

- неправомерными, которые не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Например административные или дисциплинарные проступки.

В некоторых случаях основанием возникновения административно-правовых отношений может быть и правовое бездействие (например, проезд в общественном транспорте без билета является юридическим фактом).

2. События – это явления, не зависящие от воли людей, например, рождение, смерть, достижение определенного возраста, стихийные бедствия.

Административные правоотношения могут быть классифицированы по ряду критериев: по характеру (особенностям) взаимоотношений их участников, по конкретным целям правоотношений, их содержанию, способу защиты правоотношений.

1. В зависимости от особенностей взаимоотношений участников различаются:

-вертикальные (субординационные) правоотношения – возникающие между соподчиненными сторонами, когда существует приоритет субъекта управления в системе органов исполнительной власти (властеотношения, где нижестоящие государственные органы подчинены вышестоящим органам, например Министерство-Ведомство);

- горизонтальными (координационные) правоотношения – отношения, участники которых не находятся в подчинении друг у друга, равноправны (например, отношения складывающиеся между субъектами с равным правовым статусом Министр- Министр).

2. По конкретным целям управленческие отношения делятся на:

- внутренние (внутриорганизационные, внутрисистемные)
- внешние, т.е. не входящие в систему органов исполнительной власти.

3. По содержанию:

Материальные – к ним относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права.

Например, передача имущества из одной подчиненности в другую на основе распорядительного акта.

Нормы материального права закрепляют формы собственности, юридическое положение имущества и лиц, определяют порядок образования и структуру государственных органов, устанавливают правовой статус граждан, основания и пределы ответственности за правонарушения и т.д.

Процессуальные – к ним относятся общественные отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и которые регулируются административно-процессуальными нормами.