

Особенности административно-правовых методов в системе методов государственного регулирования

Н. А. МЕЛЬНИКОВА – доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

Н. В. КАРУЛИНА – магистрант факультета психологии и права ВИПЭ ФСИН России

В статье дан анализ системы методов административно-правового воздействия, выделены их существенные признаки, которые обусловлены различными критериями (целями реализации, сферой применения (государственное управление), общественными отношениями (административно-правовые), субъектами (уполномоченные органы и должностные лица) и объектами воздействия (физические, юридические лица), видами административной деятельности (административно-управленческая, административно-юрисдикционная и административно-юстиционная)). Представлены классификации административных методов по различным основаниям (сфера воздействия, направленность, форма, содержание). Приведена характеристика рассматриваемых методов в современном административном законодательстве. Особое внимание уделено административно-процессуальным методам, сформулированы возможные пути совершенствования их правового регулирования с учетом общих тенденций развития сферы государственного управления в целом и отдельных направлений административной деятельности в частности.

Ключевые слова: административное право; административное законодательство; меры государственного регулирования; административно-правовые методы; административно-процессуальные методы.

12.00.14 – Административное право, административный процесс.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Для цитирования: Мельникова Н. А., Карулина Н. В. Особенности административно-правовых методов в системе методов государственного регулирования. *Ius publicum et privatum* : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права, 2021, № 3 (13), с. 117–121, DOI 10.46741/2713-2811-2021-3-117-121.

Features of Administrative-Legal Methods in the System of Methods of State Regulation

N. A. MEL'NIKOVA – associate professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines, Faculty of Law, VIPE FSIN Russia, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor,

N. V. KARULINA – master's degree student at the Faculty of Psychology and Law, VIPE FSIN Russia

The article analyzes the system of methods of administrative and legal influence, identifies their essential features, which are determined by various criteria (implementation goals, scope of application (public administration), public relations (administrative and legal), subjects (authorized bodies and officials) and objects of influence (individuals, legal entities), types of administrative activities (administrative-managerial, administrative-jurisdictional and administrative-judicial)). We classify administrative methods on various grounds (scope of influence, orientation, form, content) and give a characteristic of the considered methods in the modern administrative legislation. We pay special attention to administrative and

procedural methods, formulate possible ways of improving their legal regulation taking into account general trends in the development of the sphere of public administration in general and individual areas of administrative activity.

Key words: administrative law; administrative legislation; measures of state regulation; administrative and legal methods; administrative and procedural methods.

12.00.14 – Administrative law, administrative process.

12.00.01 – Theory and history of law and the state; history of teachings of law and the state.

For citation: Mel'nikova N. A., Karulina N. V. Features of Administrative-Legal Methods in the System of Methods of State Regulation. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 3 (13), pp. 117–121, DOI 10.46741/2713-2811-2021-3-117-121.

Предмет правового регулирования является широким понятием, включающим в себя особый порядок как установления, так и очерчивания юридических обязанностей субъектов соответствующих правоотношений, определенность прав, независимость их действий. При осуществлении правового воздействия на общественные отношения используются разнообразные методы¹.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность правовых средств или способов осуществления регулирующего воздействия права на общественные отношения². В настоящее время в рамках правоприменительной деятельности наблюдается комплексный подход к мерам воздействия³. При этом выбор конкретных методов определяется их отличительными чертами, на что существенное влияние оказывают:

- способы возникновения прав и обязанностей субъектов отношений (например, нормативный правовой акт, договор);
- способность субъектов осуществлять свои права;
- определенная разница в применении и осуществлении субъективных прав и обязанностей;
- установленный порядок разрешения юридического спора⁴.

В научной литературе существует точка зрения о том, что сущность метода правового регулирования не предполагает его деления на гражданско-правовые, финансово-правовые, уголовно-правовые или административно-правовые методы⁵. Однако сложно согласиться с данным утверждением в силу того, что отраслевой характер мер воздействия очевиден и предопределен закреплением конкретных методов в действующих нормах определенных отраслей права.

Существуют несколько классификаций методов правового регулирования, которые при их применении оказывают огромное

влияние на взаимоотношения в обществе. Необходимо отметить, что в разные исторические эпохи методы правового регулирования имели различные механизмы воздействия, об эффективности которых до сих пор ведутся дискуссии в правовом сообществе.

В частности, Е. В. Трегубова подчеркивает, что метод властных предписаний стал оказывать слишком большое воздействие на общественные отношения, требующие диспозитивного регулирования, поэтому в современных условиях необходимым и важным является исследование методов административно-правового регулирования⁶.

Административно-правовое регулирование является видом правового регулирования и заключается в воздействии на общественные отношения в сфере государственного управления административно-правовыми методами. Данное воздействие в своей основе может иметь различный характер и, как следствие, соответствовать конкретному виду административной деятельности. Так, в научной литературе в зависимости от содержания регулируемых отношений выделяют три вида административной деятельности компетентных субъектов: административно-управленческая, административно-юрисдикционная и административно-юстиционная⁷. В зависимости от направленности можно говорить о внутрисистемной и внешнесистемной административной деятельности. Указанные классификации в полной мере подтверждают специфику и многообразие административно-правового регулирования и методов административного воздействия.

Некоторые исследователи, в частности Д. М. Овсянко, считают, что метод и предмет административного права неотделимы друг от друга. Метод административного права воплощен в механизме правового воздействия на волю и поведение участников регулируемых общественных отношений⁸.

Другие ученые видят в методе правового регулирования особенные для соответствующей отрасли права способы регулирующего воздействия, направленные на определенные общественные отношения, представляющие предмет регулирования⁹.

При классическом подходе к классификации методов административного регулирования выделяются такие методы, как убеждение и принуждение. Данное разделение, являясь универсальным, позволяет говорить о крайних проявлениях реализуемых мер. При этом специфика административного принуждения заключается в том, что данные методы могут быть как позитивными, то есть применяемыми в целях упорядочивания отношений в конкретной сфере государственного управления, так и негативными, то есть использоваться в правоохранительной сфере в целях защиты и восстановления социальной справедливости.

Например, административное принуждение в уголовно-исполнительной системе реализуется с учетом специфики деятельности исправительных учреждений и носит комплексный характер. Основная цель применения данных мер заключается в профилактике и выявлении административных правонарушений, представляющих угрозу для нормального функционирования учреждений. Особую опасность влекут за собой факты проникновения на режимную территорию запрещенных предметов, поскольку они могут послужить орудиями для совершения дисциплинарных проступков и уголовно наказуемых деяний со стороны осужденных¹⁰. Важную роль меры административно-правового характера играют в рамках механизма противодействия коррупции в органах и учреждениях ФСИН России. К таким мерам можно отнести правовые ограничения и запреты на государственной службе, административные процедуры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о расходах, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов¹¹.

Административное право связано, как правило, с отношением власти и подчинения, то есть законодательством предусмотрены за компетентными органами соответствующие функции, связанные с государственным управлением. Основной механизм реализации данного вида правовых отношений – это так называемый императивный метод правового регулирования, ко-

торый заключается в предписании и запрете. Но нельзя исключать и диспозитивные методы, ориентированные на возможность выбора собственного поведения. Как правило, данные методы реализуются в сфере юстиции, защиты своих прав и интересов.

Остановимся подробнее на указанных юридических понятиях. Так, под предписанием следует понимать определенный вид распоряжений, которые требуют неукоснительного и точного исполнения согласно законодательству. Соответственно, под запретом, что естественным образом вытекает из самого названия, следует понимать отказ от выполнения определенных действий, то есть недопущения в определенных условиях конкретного поведения. Дозволение представлено юридическим разрешением самостоятельного решения совершить или отказаться от реализации действий определенного характера.

Административно-правовые методы регулирования представляют собой способы власти и подчинения. А соответствующие отношения, как уже отмечалось ранее, преимущественно требуют от участников непосредственного и прямого подчинения, в случае же неисполнения соответствующих административных норм наступают предусмотренные законом санкции.

Предписания или рекомендации должны быть приняты всеми участниками правоотношений, то есть должны быть понятны лицам, которым они адресуются. Например, переход Российской Федерации к рыночной экономике способствовал появлению различных форм собственности и расширению прав предприятий и учреждений, таким образом, сфера применения рекомендаций сильно расширилась. Показательным моментом является также развитие института административной юстиции, что обусловлено в том числе принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в 2015 г.¹² Данный кодифицированный акт фактически предусмотрел ответственность государственных, муниципальных органов и должностных лиц за принимаемые управленческие решения, действия или бездействия.

Также к методам административно-правового регулирования относится согласование, которое определяет и устанавливает отношения между участниками, не состоящими между собой в подчинении, и равенство, когда не сопряженные отношениями служебно-иерархической или административно-командной системы участники за-

ключают между собой договоры, регулирующие их взаимодействие. В данном случае речь идет об административных договорах, основной отличительной особенностью которых является сфера публичных отношений¹³. В настоящее время развитие указанной формы реализации исполнительной власти получили широкое распространение на практике, но при этом правовое регулирование практически отсутствует.

В контексте рассматриваемого вопроса необходимо говорить об определении и дальнейшем развитии административно-процессуальных отношений и соответствующих методов процессуального воздействия. Сферами реализации данных методов выступают юрисдикционная и юстиционная. Например, свое правовое закрепление административно-процессуальные методы нашли в положениях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Глава 27 КоАП РФ устанавливает перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹⁴, гл. 7 КАС РФ определяет меры предварительной защиты по административному иску.

При этом административно-процессуальные нормы, как справедливо отмечает

Л. Л. Попов, регулируют не только отношения, складывающиеся в ходе осуществления административного процесса, но и различные стороны самой процессуальной деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц и судей, в результате которой возникают административно-процессуальные отношения¹⁵.

Следует подчеркнуть, что правовая сущность процессуальных мер заключается в создании условий, направленных на обеспечение применения основных мер воздействия при разрешении конкретных административных дел. От грамотного выбора данных мер во многом зависит принятие окончательного управленческого решения.

Таким образом, на сегодняшний день существует тенденция к расширению предмета административно-правового регулирования, что обуславливает существование конкретных видов административной деятельности (административно-управленческая, административно-юрисдикционная, административно-юстиционная), предполагающих разнообразие применяемых методов воздействия. В результате проведенного анализа административно-правовых методов установлено, что, им свойственны особенности как содержательного, так и правового оформления.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Альференко А. В. Метод уголовно-правового регулирования: современное видение проблемы // Рос. юрид. журн. 2012. № 2. С. 118.

² См.: Протасов В. Н. Правоотношение как система. М., 1991. С. 144.

³ См.: Сидорова Е. В. Теоретические основы комплексного правового регулирования. М., 2017. С. 46.

⁴ См.: Борисов Г. А. Теория государства и права : учеб. Белгород, 2007. С. 169.

⁵ См.: Козлов Ю. М. Административное право. М., 2007. С. 26.

⁶ См.: Трегубова Е. В. Дозволения и запреты как методы (средства) административного регулирования в российском праве // Административ. и муницип. право. 2013. № 10. С. 986.

⁷ См.: Нагорных Р. В. Административная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы: понятие, сущность и содержание // Пенитенциар. наука. 2020. Т. 14, № 2. С. 251–258.

⁸ См.: Овсянко Д. Административное право. М., 2000. С. 32.

⁹ См.: Административное право России : курс лекций / под ред. проф. Н. Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 11.

¹⁰ См.: Анискина Н. В. Особенности административного принуждения в уголовно-исполнительной системе // Вед. уголов.-исполнит. системы. 2017. № 12 (187). С. 9–15.

¹¹ См.: Варов А. И., Житков А. А. К вопросу о понятии коррупции // Уголовное наказание в России и за рубежом: проблемы назначения и исполнения (к 10-летию принятия Европейских пенитенциарных правил) : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. (Вологда, 11 ноября 2016 года) / под общ. ред. П. В. Голодова. Вологда, 2017. С. 38–41.

¹² См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹³ См.: Деркач Н. Г. Природа и особенности административного договора // Административ. право и процесс. 2020. № 9. С. 76–80.

¹⁴ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁵ См.: Попов Л. Л. О предмете и методе административно-процессуального права // Административ. право и процесс. 2017. № 9. С. 13–16.

¹ Sm.: Al'ferenko A. V. Metod ugodovno-pravovogo regulirovaniya: sovremennoe videnie problemy' // Ros. jurid. zhurn. 2012. № 2. S. 118.

² Sm.: Protasov V. N. Pravoотношение kak sistema. M., 1991. S. 144.

³ Sm.: Sidorova E. V. Teoreticheskie osnovy' kompleksnogo pravovogo regulirovaniya. M., 2017. S. 46.

⁴ Sm.: Borisov G. A. Teoriya gosudarstva i prava : ucheb. Belgorod, 2007. S. 169.

⁵ Sm.: Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo. M., 2007. S. 26.

⁶ См.: Tregubova E. V. Dozvoleniya i zaprety` kak metody` (sredstva) administrativnogo regulirovaniya v rossijskom prave // Administrativ. i municip. pravo. 2013. № 10. S. 986.

⁷ См.: Nagorny`x R. V. Administrativnaya deyatel`nost` organov i uchrezhdenij ugovolno-ispolnitel`noj sistemy`: ponyatie, sushhnost` i sodержanie // Penitenciar. nauka. 2020. T. 14, № 2. S. 251–258.

⁸ См.: Ovsyanko D. Administrativnoe pravo. M., 2000. S. 32.

⁹ См.: Administrativnoe pravo Rossii : kurs lekcij / pod red. prof. N. Yu. Xamanevoj. M., 2007. S. 11.

¹⁰ См.: Aniskina N. V. Osobennosti administrativnogo prinuzhdeniya v ugovolno-ispolnitel`noj sisteme // Ved. ugovol.-ispolnit. sistemy`. 2017. № 12 (187). S. 9–15.

¹¹ См.: Varov A. I., Zhitkov A. A. K voprosu o ponyatii korrupcii // Ugovolnoe nakazanie v Rossii i za rubezhom: problemy` naznacheniya i ispolneniya (k 10-letiyu prinyatiya Evropejskix penitenciarny`x pravil) : sb. materialov mezhdunar. nauch.-prakt. konf. : v 2 ch. (Vologda, 11 noyabrya 2016 goda) / pod obshh. red. P. V. Golodova. Vologda, 2017. S. 38–41.

¹² См.: Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 08.03.2015 № 21-FZ // Sobr. zakonodatel`stva Ros Federacii. 2015. № 10. St. 1391.

¹³ См.: Derkach N. G. Priroda i osobennosti administrativnogo dogovora // Administrativ. pravo i process. 2020. № 9. S. 76–80.

¹⁴ См.: Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax ot 30.12.2001 № 195-FZ // Sobr. zakonodatel`stva Ros. Federacii. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.

¹⁵ См.: Popov L. L. O predmete i metode administrativno-processual`nogo prava // Administrativ. pravo i process. 2017. № 9. S. 13–16.