

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВЛАДИМИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ»**

Юридический факультет
Кафедра управления и административно-правовых дисциплин

КУРСОВАЯ РАБОТА

Тема: Методы административно-правового регулирования общественных отношений

Выполнил:
Студент 2С/19 курса 1 группы
Очной-заочной формы обучения
факультета права и управления
Дурова Юлия Михайловна.

Научный руководитель:
Преподаватель кафедры УиАПД ЮФ
Пикина Т.В.

Дата защиты: _____

Оценка: _____

(подпись научного руководителя)

Оглавление

Введение.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	
1.1. Система административно-правового регулирования.....	5
1.2. Административно-правовое регулирование.....	7
1.3. Структура административно-правовых норм.....	13
1.4. Реализация и действия административно-правовых норм.....	14
ГЛАВА 2. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	
2.1. Понятие методов административно-правового регулирования....	18
2.2. Административно-правовые отношения.....	23
2.3. Виды методов административно-правового регулирования.....	37
Заключение.....	45
Библиографический список.....	48

Введение

Актуальность темы. Категория административно-правового регулирования позволяет глубже рассмотреть и изучить юридическую часть политической надстройки, раскрыть общее единство всех правовых явлений и в одно и то же время определить место каждому из этих элементов в системе юридического воздействия. Также, административно-правовое регулирование дает возможность сосредоточить особое внимание на таких правовых явлениях, которые при обычных условиях состояния науки находятся так сказать в тени устоявшихся понятий, выполняющих роль второстепенных, дополнительных факторов. К подобным понятиям относятся, например, предмет административно-правового регулирования, метод административно-правового регулирования, которые обычно могли быть использованы лишь как инструменты научного построения системы права. Далее, категория административно-правового регулирования позволяет ввести в юридическую науку новые понятия, такие как, механизм административно-правового регулирования, структура административно-правового регулирования и т. д.

В целом же административно-правовое регулирование в общей форме отражает социальное предназначение, служебную роль права как одного из наиболее важных, организующих факторов в системе социального управления общественными отношениями. В юридических литературных источниках достигнуто практически единогласное понимание административно-правового регулирования как совокупности форм и средств юридического воздействия государственной власти на поведение членов общественных отношений, осуществляемого в интересах всего общества или определенного коллектива, с целью подчинить поведение отдельных субъектов установленному в обществе правопорядку.

Однако множество вопросов административно-правового регулирования до сих пор изучены не достаточно. Это и определило выбор темы исследования.

Актуальность темы заключается ещё и в том, что общество объективно

нуждается в установлении организованности в системе отношений общества. Эта организованность общества сообщается ему действием различных закономерностей и факторов объективного и субъективного порядка.

Целью данной работы является рассмотрение определения и анализ административно-правового регулирования, выявление его особенностей, видов и методов.

Реализация поставленной цели достигается решением следующих исследовательски задач:

- определение понятия административно-правового регулирования;
- изучение особенностей административно-правового регулирования;
- определение понятия и видов методов административно-правового регулирования.

Объект исследования - административно-правовое регулирование, его особенности, виды и методы.

Предмет исследования - совокупность административно-правовых норм, научно-теоретических понятий русских ученых юристов по вопросам административно-правового регулирования.

Научно-практическое значение работы связано с возможностью использовать ее результаты в учебном процессе при изучении дисциплины «Административное право» и в юридической практике.

Структура работы в соответствии с поставленной целью и задачами включает в себя: введение, 2 главы, заключение и библиографический список.

1. Административно-правовое регулирование

1.1. Система административно-правового регулирования

В различных литературных источниках как правило используется термин «механизм административно-правового регулирования»¹, однако, я считаю, что все-таки более целесообразно использовать понятие «система административно-правового регулирования». Система административно-правового регулирования позволяет в комплексе увидеть строение административного права, с возможностью логического осмысления административно-правового воздействия на отношения общества, выделить наиболее значимые элементы организационно-правового воздействия и регулирования этих отношений.

Система административно-правового регулирования включает в себя следующие элементы:

а) административно-правовые нормы.

Это первичные элементы административного регулирующего воздействия на общественные отношения. Нормы административного права содержатся в федеральных законах, законах субъектов РФ, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, постановлениях, приказах и инструкциях федеральных органов исполнительной власти и других актах. В системе административного правового регулирования правовые нормы находятся на центральном месте, поскольку их отсутствие однозначно повлечет за собой к бесполезности всей системы функционирования административного права.

1 См.: Корнев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 40, 41.

б) применение норм административного права субъектами права.

Наиболее важное звено системы, так как от качества и правильности применения права зависит конечный результат административно-правового воздействия. Применяющий право должен владеть высокой управленческой культурой, необходимыми знаниями в сфере права, юридических и прочих отраслей научного знания. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неточности, коллизии, следовательно, и необходимость их правильного толкования в случае разногласий между субъектами применения права, сомнения в правильности и адекватности действий или в конституционности самой административно-правовой нормы. В последнем случае в качестве основного помощника выступает Конституционный Суд РФ, рассматривающий подобные споры в установленном федеральным конституционным законом порядке.

В результате применения норм административного права и их толкования уполномоченные субъекты принимают соответствующие правильные решения (правоприменительные акты, судебные решения и т.д.).

в) административно-правовые отношения.

Созидаются как результат действия и применения норм административного права. Правоотношения заключают формирование этой системы, а установление законных управленческих (административных) отношений и является по сути своей главной целью процесса административно-правового регулирования. Для этого используются как созданные правовые нормы, так и их практическое применение к конкретным отношениям. Административно-правовые отношения содержат соответствующие права, обязанности и ответственность участников правоотношений.

1.2. Административно-правовые нормы

Административно-правовые нормы (как и нормы других отраслей права) предусматривают установленные государством, его органами представительной, либо исполнительной власти, местной администрацией правила должного или возможного поведения субъектов административного права, соблюдение которых обеспечивается необходимыми мерами государственного воздействия.

Нормам административного права присущи следующие характерные черты:

- обеспечение интересов общества, организующее начало в системе регулирования управленческих отношений;
- властвующее воздействие, в одностороннем порядке, на субъектов права;
- принудительность.

Нормы административного права главным образом регулируют отношения в обществе, складывающиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в процессе реализации полномочий администрацией органов местного самоуправления и администрацией государственных учреждений, предприятий либо тех из них, где доля государственной собственности преобладает.

Множество норм административного права являются инструментом регулирования отношений, складывающихся при решении органами государственной власти, суда и прокуратуры вопросов подбора кадров, назначения на должности оперативного персонала, определения,

предъявляемых к ним требований, прохождения службы, ответственности служащих, а также иных внутриорганизационных отношений управленческого характера, входящих в компетенцию данных органов.

Наконец, административно-правовые нормы регулируют отношения в сфере деятельности общественных организаций (например, общество охраны прав потребителей) и негосударственных организаций, предприятий и учреждений (нотариусы, аудиторские компании, коммерческие банки) при осуществлении переданных им государством отдельных государственно-властных полномочий.

Итак, *административно-правовая норма* - это норма права, регулирующая:

1) отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, местной администрации, общественных организаций, некоммерческих и негосударственных организаций при реализации порученных им отдельных функций государственного управления;

2) внутриорганизационные управленческие отношения в сферах государственной деятельности (органах представительной власти, прокуратуры и суда);

3) отношения в области применения административных взысканий и иных мер административного принуждения;

4) отношения в сфере административной юстиции.

Административно-правовое регулирование носит государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируется не только организационными, разъяснительными, стимулирующими средствами, но также и при необходимости, мерами государственного принуждения представителями власти. На современном этапе развития рыночных отношений целесообразно

разделять административно-правовые нормы, поддерживающие обороноспособность страны, общественный порядок, общественную безопасность, охрану окружающей природной среды, сбор налогов и других обязательных платежей (*охранительные нормы*), и административно-правовые нормы, регулирующие деятельность как негосударственных коммерческих организаций, так и общественных организаций, с разрешением возникающих разногласий, споров между гражданами в коллективах, государственными органами, органами местного самоуправления и предпринимателями и проч. (*регулятивные нормы*).

Охранительные нормы устанавливают обязательные для исполнения правила поведения, запреты, ограничения на те или иные действия. Регулятивные нормы предполагают использование таких правовых средств, как уведомление о начале деятельности, регистрационный, лицензионный порядок, определение вариантов возможного поведения, заключение административных договоров, стимулирующие, поощрительные нормы и т. д.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют свод прав и обязанностей, а также ответственность участников, регулируемых административным правом управленческих отношений, т.е. административно-правовой статус органов управления и их должностных лиц.

В административно-правовых нормах имеется регламент правового режима, определяющий деятельность не только самих органов исполнительной власти и местной администрации, но и других участников управленческих отношений. Материальные административно-правовые нормы предусматривают запреты и ограничения на ту или иную деятельность (действия), административные санкции за их нарушения и компетенцию соответствующих органов по применению этих санкций.

Исходя из юридического содержания, материальные административно-правовые нормы можно подразделить на следующие:

- 1) обязывающие нормы (предписывающие совершение определенных действий);
- 2) запрещающие нормы (устанавливающие запреты на какую-либо деятельность или действия);
- 3) ограничивающие нормы (вводящие ограничения на определенную деятельность или действия);
- 4) разрешающие или дозволяющие нормы (разрешающие адресату действовать по своему усмотрению). К этой категории норм, к примеру, относятся лицензионные, дозволяющие заниматься определенной деятельностью, в том числе внешнеэкономическими операциями (т.е. деятельность может осуществляться только при наличии соответствующей лицензии, выданной уполномоченным на то государственным органом);
- 5) уполномочивающие или управомочивающие нормы (предоставляющие соответствующим органам и их должностным лицам государственно-властные полномочия по реализации функций государственного управления);
- 6) стимулирующие или поощряющие нормы (направленные на стимулирование наиболее актуальных и перспективных видов наукоемкой, экономической и иной деятельности, обеспечение должного поведения участников управленческих отношений);
- 7) регистрационные или уведомительные нормы (касающиеся организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, регистрации политических партий, общественных объединений, предприятий различных видов собственности, субъектов малого бизнеса);
- 8) рекомендательные нормы (не имеющие обязательного характера, но предлагающие участникам управленческих отношений тот или иной вариант

поведения. Зачастую рекомендательные правовые нормы подкрепляются стимулирующими мерами, гарантирующими применение поощрительных стимулов при избрании рекомендуемого варианта поведения).

Процессуальные административно-правовые нормы определяют общие правила, порядок, процедуру правоприменительной и юрисдикционной деятельности органов государственного управления и прочих субъектов административного права. В Российском законодательстве на данный момент процессуально урегулированы в основном лишь административно-юрисдикционные нормы. Процессуальные нормы регулируют отношения по фактическому исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах, причем в каждом конкретном институте административного права можно обнаружить специфические процессуальные положения и процедуры. Например, в институте государственной службы к процессуальным нормам относятся:

- порядок поступления на службу;
- процедура перемещения служащего и прохождение службы;
- порядок проведения аттестации;
- присвоение специальных званий и рангов; дисциплинарное производство;
- процедура увольнения и т. д.

По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на *императивные* (обязательные для исполнения) и *диспозитивные* (предлагающие несколько вариантов решения).

В зависимости от адресата можно выделить административно-правовые нормы, регламентирующие:

- 1) организацию и деятельность механизма *исполнительной власти*;
- 2) организацию и деятельность *местной администрации*;
- 3) административно-правовой статус *государственных и муниципальных служащих, должностных лиц*;
- 4) организацию и деятельность *общественных организаций* и прочих негосударственных организаций по реализации предоставленных им государственно-властных полномочий в пределах этих полномочий;
- 5) организацию и деятельность *предприятий и учреждений* с преимущественно с вложением в них государственных средств;
- 6) административно-правовой статус *общественных объединений*;
- 7) административно-правовой статус *негосударственных коммерческих организаций*;
- 8) административно-правовой статус *некоммерческих организаций*;
- 9) административно-правовой статус *граждан* и административно-правовые средства защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов.

По масштабам применения административно-правовые нормы могут быть *федеральными* (действующими на всей территории РФ), *региональными* (действующими на территории субъекта РФ), *территориальными* (устанавливаемыми органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ с распространением действия, касающихся только определенных территорий, к примеру, районы Крайнего Севера), *местными* (устанавливаемыми органами местного самоуправления и местной администрацией), *локальными* (действующими в концернах, консорциумах, объединениях, организациях, предприятиях).

По объему регулирования административно-правовые нормы делятся на *общие*, *межотраслевые*, *отраслевые*, *внутриотраслевые* (распространяющиеся на нижестоящие подведомственные органы исполнительной власти, учреждения, предприятия) и *общеобязательные* (покрывающие всех участников управленческих отношений).

По действию во временных рамках административно-правовые нормы делятся на *срочные* (введенные к исполнению на определенный срок) и *бессрочные* (срок действия которых заранее не установлен).

Законную силу имеют лишь те административно-правовые нормы, изданные в пределах компетенции соответствующего органа управления, который соблюдает предусмотренный законом порядок вступления их в законную силу в тех случаях, когда это оговорено в законодательстве.

1.3. Структура административно-правовых норм

В структурном отношении административно-правовая норма, как правило, состоит из трех традиционно выделяемых элементов:

1) гипотеза; 2) диспозиция; 3) санкция.

Гипотеза характеризует условия, при которых должны применяться предписания соответствующей правовой нормы. Фактически гипотеза предусматривает обстоятельства, служащие основанием возникновения, изменения, прекращения административных правоотношений. Гипотеза обычно отсутствует в административно-правовых нормах, регулирующих организацию и деятельность, а равно определяющих полномочия органов государственного управления, их должностных лиц. В административно-правовых нормах, которые предусматривают составы административных правонарушений, гипотеза сливается с диспозицией.

Гипотеза также иногда находится не в самой административно-правовой норме, а в общей части положений нормативного акта (вводная часть, преамбула) и даже в других правовых положениях.

Диспозиция - это описание правила должного поведения.

Этот элемент структуры административно-правовой нормы отражается в прямых предписаниях, которые устанавливают обязательные правила поведения, запреты, ограничения на различные действия.

Санкция - это указание на меры ответственности, применяемые в случае нарушений административно-правовой нормы.

Чаще всего санкции предусматривают меру дисциплинарного или административного воздействия на нарушителя.

1.4. Реализация и действие административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм выражается в практическом внедрении в жизнь содержащихся в них правовых предписаний и соблюдении должного поведения участников управленческих отношений.

Существуют следующие варианты реализации административно-правовых норм:

- *исполнение* - точное следование участников управленческих отношений тем юридическим предписаниям, обязательным правилам поведения, запретам и ограничениям на те или иные действия, которые содержатся в административно-правовых нормах;

- *применение* - издание уполномоченным органом управления (должностным лицом), либо нормативных актов, предусматривающих механизм реализации соответствующего правового предписания, либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы к конкретной практической ситуации;

- *использование* - применение органом исполнительной власти, местной администрацией (должностными лицами) того или иного варианта исполнительной деятельности при наличии в административно-правовой норме альтернативы в принятии решений;

- *соблюдение* - воздержание субъекта от совершения запрещенных действий; от исполнения оно отличается пассивным поведением субъекта управленческой деятельности.

Методы исследования административного права отличаются от методов административно-правового регулирования. Изучение административно-правовой теории осуществляется в процессе изложения норм административного права. Для правильного и эффективного применения права необходимо толкование административно-правовых норм. Деятельность по толкованию норм права называется, как правило, деятельностью по установлению содержания правовой нормы или правового акта для его практического применения, деятельностью по установлению содержания нормативных предписаний; «в результате толкования нормативные юридические предписания готовы к реализации, к практическому применению»¹. Иногда в теории права толкование правовых норм определяется как «деятельность компетентных органов государства, общественных организаций и отдельных граждан по осознанию ими действительного содержания норм»². Общеизвестным является мнение, что толкование правовых норм осуществляется ради *уяснения* смысла нормы права (для правильного понимания содержания нормативного установления) и ее *разъяснения*, когда в практической деятельности возникает потребность в устранении неясностей, неточностей, противоречивости или спорности отдельных элементов правовой нормы.

1 Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд. М., 2008.С. 504.

2 Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебник для вузов.М., 2008. С. 274.

3 См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: Учебник.М., 1996. С. 198.

Толкование представляет собой процесс выяснения содержания нормы, ее целей для применения в конкретной ситуации и ее связей с иными нормами права³. Потребность в таком толковании возникает в тех случаях, когда относительно смыслового содержания нормы возникают противоречивые суждения и открытые вопросы.

Толкование правовых норм и их применение составляют единый процесс. Наука об административном праве и судопроизводство (судебная практика) в течение многих десятилетий развивают правовые нормы, интерпретируют их и позволяют уяснить их содержание. Цель толкования правовых норм - исследование объективной воли законодателя. Правильное толкование административно-правовых норм позволяет более ясно понять позицию законодателя, суть самого закона, с тем чтобы эффективно применить его на практике.

Толкование административно-правовых норм имеет особое значение тем самым отличаясь от множества других отраслей права, так как нормы административного права регламентируют важнейшую и очень обширную совокупность общественных отношений в сфере управления (государственного управления и местного самоуправления).

Среди методов толкования правовых норм выделяют следующие виды:

- *филологическое (грамматическое) толкование* - уяснение смысла нормы, применив анализ ее текста с точки зрения лексики, этимологии, стилистики языка, т. е. анализ слов, с помощью которых выражена правовая норма;

- *логическое толкование* - анализ нормы посредством использования законов, закономерностей и правил логики;

- *историческое толкование* - выяснение смысла правовой нормы в аспекте исторических условий принятия данной нормы права;

- *генетическое толкование* - исследование сути правовой нормы с точки зрения ее возникновения. Это становится возможным, как правило, благодаря изучению различных материалов, таких как обоснование необходимости принятия нормы, проект соответствующего законодательного акта, результаты парламентского обсуждения;

- *систематическое толкование* - анализ правовой нормы как одной из части системы административно-правового регулирования в ее взаимосвязи с целями, задачами, функциями и принципами, а также иными правовыми нормами;

- *компаративное толкование* - сравнение с соответствующими правовыми нормами других правовых актов (например, правовых норм законодательства других государств либо правовых норм законодательства субъектов РФ);

- *телеологическое толкование* - установление смысла, содержания и цели правовой нормы в соответствии с общественными потребностями. При определении цели правовой нормы учитываются следующие положения и принципы: равноправие, недопустимость противоречий в оценке, единство правопорядка.

Толкование правовой нормы как способ разъяснения её содержания различается в зависимости от субъектов, которые уполномочены делать разъяснения. При этом толкование может быть официальным и неофициальным.

Официальное толкование - разъяснение правовой нормы уполномоченными государственными органами. Разъяснение содержания и сути правовой нормы, не имеющее обязательного характера для субъектов права, называется *неофициальным толкованием*.

В структуре официального толкования рассматриваются нормативное и казуальное (индивидуальное) толкование. *Нормативное толкование* осуществляется соответствующими государственными органами или должностными лицами; оно обязательно для всех субъектов право применения

и распространяется на все случаи действия правовой нормы, которая подвергается толкованию. *Казуальное толкование* представляет собой разъяснение содержания правовой нормы, потребность в котором возникает при рассмотрении какого-либо правового спора, юридического дела или иной правовой ситуации.

В зависимости от того, осуществляется толкование судами (судьями) или исполнительными органами государственной власти, различаются соответственно *судебное и административное толкование*.

2. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1. Понятие методов административно–правового регулирования

Постулат о превалировании административно-правового воздействия, а не взаимодействия субъектов при функционировании государственной администрации следует из традиционно определяемых юридических характеристик отрасли административного права и особенностей метода правового регулирования.

Несмотря на некоторые расхождения в теоретических позициях, в большинстве административно-правовых исследований отмечается, что административное право имеет свой особый метод регулирования, выражающийся в подчинении со стороны тех субъектов, в отношении которых осуществляются управленческие функции исполнительно-распорядительных органов.

Традиционно в административно-правовых исследованиях противопоставлялись субъекты и объекты управления, что характерно для технических или социотехнических действий. Однако функционирование управляющей (руководящей) и управляемой (подчиненной) систем невозможно рассматривать только как субъектно-объектное действие. Государственное управление и руководство деятельности особого рода, их

юридические средства и правовые формы устанавливаются и реализуются через специфические механизмы мышления и поведения.

В изложенных признаках метода административно-правового регулирования верно отмечено, что подчинение характерно для государственно-управленческих (а если быть более точным государственно-руководящих) отношений. Вместе с тем деятельность государственной администрации, охватывающая, в том числе исполнительно-властное воздействие, не ограничена лишь руководящим воздействием, что отмечалось в работах Е.А. Агеевой, К.С. Бельского¹.

Для него (метода) характерны такие черты, как преобладание предписаний, исключение юридического равенства участников отношений, где одному из них предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другому. Как следствие этого, превалирует односторонность волеизъявлений одного из участников отношений; далее - наличие официальной инстанции, полномочной решать в одностороннем порядке различные вопросы, независимо от того, по чьей инициативе они возникают. Административно-правовые отношения это властеотношения, а метод их регулирования сочетает способы подчинения одного субъекта другому и является методом командного типа.

Выражение требования как средства руководящего воздействия безусловный результат реализации властных полномочий в относительных правоотношениях, когда субъект совершил действия и (или) обратился для удостоверения юридических фактов и состояний (за регистрацией по месту пребывания или по месту жительства), получения государственного содействия (пенсий, пособий, льгот), легализации приобретаемого статуса или деятельности), обратился за защитой нарушенного права. Кроме приведенных случаев, приказы возможны при выдвижении требований по поддержанию и восстановлению публичного порядка.

¹ Осинцев Д.В. Административно-правовые средства легализации хозяйственной деятельности (учебно-методическое пособие). – УралГС, 2002. – 174 с.

Таким образом, первая и основная черта административно-правового воздействия заключается в обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов, так как человеческая история показала и подтвердила много раз, что лучше пользоваться более ограниченной системой субъективных прав, крепко огражденных и действительно обеспеченных, чем видеть, как твой безграничный круг субъективных притязаний попирается произволом соседей и деспотической властью. Предписания выступают только средством проявления названной характеристики в относительных правоотношениях, так как, вступив в них, заинтересованное лицо не может по своему усмотрению реализовать обязанности и права, а действует под руководством представителя государственной администрации.

Появление особого институционального формирования, занятого постоянным осуществлением государственного управления и руководства в интересах других лиц, свидетельствует о наличии функционального и юридического неравенства субъектов административного права.

Иначе говоря, если правовое состояние основано на установлении конкретных материальных различий функций, выполняемых субъектами (начальника и подчиненного, инспектора и контролируемого, и т.д.), вследствие необходимости деятельности в чужих интересах, то адекватным методом правового воздействия является приказ.

Метод административно правового регулирования характеризует способ воздействия административно-правовых норм на общественные отношения.

Категорию «метод административно-правового регулирования» характеризуют следующие признаки:

а) административно-правовой метод - это статическая составляющая способа правового регулирования общественных отношений в сфере государственного управления;

б) он содержит ключевые идеи, принципы регулирования в различных областях исполнительно-распорядительной деятельности государства, создает общую направленность юридического воздействия и является системообразующим фактором для правового инструментария внутри отрасли;

в) включает методы управления, в той степени, в которой они подвергнуты нормативно-правовой регламентации;

г) имеет в числе разновидностей отраслевой административно-правовой метод.

В научной литературе понятие и содержание методов административно-правового регулирования непосредственно связываются с социальным управлением (управлением в социальной системе). В общем виде управление может быть определено как процесс воздействия на систему для перевода ее из одного состояния в другое или для поддержания ее в установленном режиме. В соответствии с тремя областями развития окружающего мира выделяют три вида управления: управление в технических системах, управление в биологических системах, управление в социальных системах. Государственное управление является подвидом управления в социальных системах.

При изучении проблемы метода административно-правового регулирования, важно обратить внимание на категорию «метод управления», которая трактуется как способ или совокупность приемов, операций и процедур подготовки и принятия, организации и контроля выполнения управленческих решений, осуществляемых участниками управленческой деятельности.

В числе характерных черт понятия «метод административно-правового регулирования» можно назвать следующие позиции:

а) это статическая составляющая способа правового регулирования общественных отношений в сфере государственного управления;

б) содержит ключевые идеи, принципы регулирования в различных областях исполнительно-распорядительной деятельности государства, создает общую направленность юридического воздействия и является системообразующим фактором для правового инструментария внутри отрасли;

с) включает методы управления в той степени, в которой они подвергнуты нормативно-правовой регламентации.

д) Имеет в числе разновидностей отраслевой административно-правовой метод.

Административно-правовой метод отражает способ воздействия права на государственно-управленческие отношения посредством определенной совокупности административно-правовых средств, закрепленных в действующем законодательстве. Он придает волевому поведению участников общественных отношений определенное качество в форме «автономности» либо «соподчиненности». При этом данные категории понимаются, соответственно, как определенное состояние воли субъектов, выражающееся в их способности сознательно и целеустремленно руководить своими поступками (в определенных рамках свободы своего поведения) и не зависеть от произвольной воли других субъектов данного отношения, а также способность руководить своими действиями в рамках, установленных (в определенном регламентном порядке) волей других субъектов.

2.2. Административно-правовые отношения.

Теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений традиционно вызывает трудности, поскольку этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами административного права. Сущность административно-правовых отношений должна обуславливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, т.е. управленческого процесса и административно-процессуальной деятельности. Принципиальным положением является то, что гражданин – это главный участник административно-правовых отношений, важнейший субъект административного права, предоставляющего гражданину максимум правовых возможностей в случае неправомерных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод.

Согласно одной из концепций для административно-правовых отношений характерны следующие признаки:

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

Другая концепция административно-правовых отношений также состоит из трех пунктов:

- 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: а) отношения власти-подчинения; б) отношения равноправия.

Данный подход в рассмотрении административно-правовых отношений существует до сих пор. Несмотря на некоторые различия в понимании сущности административно-правовых отношений, можно указать на общий недостаток, свойственный обеим концепциям: в них ничего не говорится об одном из самых важных признаков этих отношений, как необходимость установления гарантии судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению. Иначе говоря, если такая гарантия судебной защиты отсутствует, то вряд ли можно говорить о цивилизованных административно-правовых отношениях, характеризующихся подчинением власти, организованностью, обязательным наличием органа управления, реализующего властную управленческую компетенцию и прочее.

В более широком плане этот недостаток можно было бы определить, как отсутствие правового режима¹ административно-правовых отношений, как отсутствие режима обеспечения правовой защиты граждан по отношению к управлению (исполнительной власти).

Административно-правовые отношения - это регулируемые нормами административного права общественные отношения, которые складываются в сфере управления. В административно-правовом отношении стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой нормой.

Административно-правовое отношение имеет структуру, включающую в себя субъекты, объекты правоотношения и его нормативное содержание². Субъектами административного правоотношения являются его участники, т. е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления, должностные лица), или те, которые имеют иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения).

Традиционным является мнение о видах субъектов административного

права - индивидуальных и коллективных субъектах.

Индивидуальные субъекты - это 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, военнослужащий, военнообязанный, студент).

Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования¹ (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).

Наиболее важным признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или процессуального административно-правового статуса, т.е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности.

В данном случае имеется ввиду о двух следующих 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.);

¹ О сущности правового режима см.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 12—21.

² О структуре административного правоотношения см.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. С. 21—23.

2) *административная дееспособность* - способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или отрицательное поведение, которое выражается, например, в принятии должностным лицом соответствующего правового акта управления либо в совершении военнослужащим административного правонарушения.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты.

Также одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия.

Административно-правовое отношение - разновидность правовых отношений, обладающих общими признаками, характерными для всех видов правоотношений.

Во-первых, это первичность правовых норм и, как следствие, наличие регулирующего воздействия правоотношения на конкретное общественное отношение конкретной правовой нормы, придающей ему юридическую форму.

Во-вторых, это регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения, придающая им юридическую силу.

В-третьих, это корреспонденция обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой.

В-четвертых, это специфичность состава любого вида правоотношений, элементами которого являются субъекты (участники отношений), объект (то, по поводу чего возникли отношения) и содержание, в котором различаются фактическая сторона (поведение субъектов) и юридическая сторона (субъективные права и обязанности).

В различных научных публикациях высказываются различные мнения по поводу объектов правоотношения. Некоторые авторы единственным объектом любого правоотношения считают действия, поведение людей, другие в качестве самостоятельного объекта выделяют имущественные отношения, иногда именуемые предметом (материальные ценности, вещи), и неимущественные отношения (действия, поведение людей). Объекты правоотношения подразделяются на непосредственные и более 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 как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества¹.

Наряду с общими признаками, характеризующими виды правоотношений, административные правоотношения имеют и свои особенности. Однако вопрос об этих особенностях в научной литературе всегда имел дискуссионный характер и в период перехода от плановой экономики к рыночным отношениям приобрел еще большую актуальность.

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 20.

Итак, особенностями административно-правовых отношений являются следующие:

1. В отличие от гражданско-правовых и других видов правоотношений административно-правовые отношения построены на началах «власть - подчинение», в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Конечно, для административно-правовых отношений по вертикали, когда управление предполагает подчинение участников совместной деятельности единой управляющей воле, такой подход обоснован. Однако с предоставлением новой Конституцией РФ 1993 г. и Федеративным договором более широких полномочий субъектам РФ и органам местного самоуправления, появлением предприятий и организаций различных видов собственности, развитием рыночных отношений все большее распространение получают отношения по горизонтали между органами исполнительной власти, местной администрацией и другими участниками, в которых они выступают как равноправные стороны управленческой деятельности. Это касается соглашений о разграничении (делегировании) полномочий между органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, с одной стороны, и субъектов РФ и органов местного самоуправления (местной администрации) - с другой, о заключении административных договоров между органами государственного управления (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, соглашений о взаимодействии, координации деятельности, намерениях между равноправными органами исполнительной власти, местной администрацией одинакового уровня, общественными объединениями, негосударственными предприятиями и учреждениями.

2. Государственно-управленческая деятельность характеризует необходимость выделения субъекта управления, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовать государственно-

властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан.

Поэтому наличие в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции) обязательно.

3. Сфера государственного управления является управляемой сферой. Следовательно, в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией.

Очевидна связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

4. Административно-правовые отношения по своей сути - организационные, возникающие по инициативе любой из сторон.

5. Между сторонами административно-правовых отношений возникают разногласия и споры, разрешаемые, как правило, во внесудебном административном порядке. Однако в случае не разрешения конфликта в административном порядке в большинстве случаев другая заинтересованная сторона вправе обратиться в суд с требованием о восстановлении ее законных прав и интересов, нарушенных исполнительной властью.

6. Административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Такими условиями являются *юридические факты*-обстоятельства, при которых в соответствии с данной нормой между субъектами управленческой деятельности должны произойти конкретные правоотношения.

В качестве юридических фактов выступают, в основном, правомерные либо неправомерные действия, иногда - события. Особенностью юридических фактов по административному праву является то обстоятельство, что основным видом правомерных действий, вызывающих возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений, служат индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти (местной администрации), их должностных лиц, адресованные конкретному адресату и связанные с конкретной ситуацией. В качестве юридических фактов могут быть и правомерные действия граждан, юридических лиц, адресованные органу исполнительной власти (жалобы, претензия и т. д.), которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия связаны с нарушениями предписаний административно-правовых норм. Прежде всего это административные и дисциплинарные правонарушения, относящиеся к сфере государственного управления и влекущие юрисдикционные правоотношения. К неправомерным относятся и бездействие при наличии предусмотренной нормой права обязанности совершать определенные действия. События - это явления, не зависящие от воли людей, т. е. стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии и т.д.

С учетом современных реалий необходимо выделить следующие черты административно-правовых отношений:

1) возникают в процессе государственного управления (или в сфере государственного управления);

2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (или орган исполнительной власти), т. е. постоянным участником административно-правовых отношений является официальный и полномочный субъект государственного управления (субъект исполнительной

власти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию;

3) характеризуются отношениями власти-подчинения и юридическим неравенством сторон;

4) возникают для решения задач и осуществления функций управления для удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений;

5) имеют организующее начало, так как административно-правовые отношения - это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на соответствующие объекты управления;

6) отличаются особым правовым режимом обеспечения законности и своей правовой защиты (как правило, речь идет о трех способах - административном, судебном и прокурорском).

В первом случае (административный способ) споры, возникающие между субъектами отношений, решаются в административном (внесудебном) порядке, т. е. вышестоящими органами управления и должностными лицами, и направлены на проверку законности совершенных действий или принятых административных актов (управленческих решений). Административный порядок рассмотрения споров в отдельных случаях должен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворен решением по своей жалобе) последующего оспаривания в суде. Если административно-правовые отношения могут возникать по поводу осуществления субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции, то и гражданин в каждом случае имеет право на судебную защиту последствий реализации такой компетенции, если он считает, что органы управления нарушили его права и свободы.

Во втором случае (судебный порядок) закон даёт возможность направить жалобу о нарушении органами государственного управления и

местного самоуправления (а также их должностными лицами и служащими) и другими субъектами права прав и свобод граждан в суд, если решения (административные акты) или действия (бездействие) нарушили их права и свободы. Это важнейшая черта административно-правовых отношений, без которой невозможно вести речь о сущности и видах современных административно-правовых отношений.

И наконец, в третьем случае (прокурорское реагирование) существует возможность опротестования органами прокуратуры незаконных административных актов (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Вместе с тем протесты, принесенные прокурором на такие решения, автоматически их не отменяют.

Все признаки административно-правового отношения дают возможность говорить о необходимости установления особого судебного порядка защиты прав и свобод граждан от произошедшего их нарушения и повлекших неблагоприятные для граждан последствия.

Если иметь в виду судебное рассмотрение административных дел, то принципы, характерные для гражданского или уголовного судопроизводства - законность, непосредственность, равенство перед законом, публичность и гласность, состязательность, национальный язык в производстве, объективная истина, диспозитивность, устность - типичны и для производства по делам об административных правонарушениях, которое является одним из видов административного процесса. Более того, для административного судопроизводства характерен такой принцип, как оперативность производства по делам об административных правонарушениях, который связывается с краткостью процессуальных сроков в сфере применения мер административной ответственности. Конечно, в данном случае речь идет о рассмотрении судом дела об административном правонарушении, что не является характеристикой осуществления порядка оспаривания в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан.

Вместе с тем, учитывая, что упомянутые принципы уже давно установлены для одного из многих видов административного процесса, можно прогнозировать, что демократические принципы административного процесса будут со временем распространены и на сферу контроля за административно-процессуальной деятельностью органов управления, государственных и муниципальных служащих. 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 в первую очередь 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.

Наконец, административно-правовые отношения подразделяются на отношения по вертикали и по горизонтали. *Вертикальные правоотношения* характеризуются наличием одного из субъектов правоотношения, обладающего властными полномочиями по отношению к другому участнику правоотношения (например, полномочия по изданию административного акта, обязательного для другого субъекта, по применению мер дисциплинарного воздействия или административного принуждения). *Горизонтальными отношениями* являются такие, субъекты которые находятся на одинаковом организационно-правовом уровне и обладают одинаковым масштабом компетенции и полномочий в той или иной сфере. Эти субъекты прямо не подчиняются друг другу, а вступают в отношения относительного равенства в целях решения управленческого вопроса (например, заключение административного договора субъектами управления; совместная разработка несколькими государственными органами специальной программы). Если один из субъектов горизонтальных правоотношений - гражданин, то он, как правило, реализует в рамках таких правоотношений свои субъективные права.

В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны признавать конституционные права граждан, соблюдать их и при необходимости эффективно их защищать.

В юридической литературе особо выделяются так называемые *внутри аппаратные (внутриорганизационные) правоотношения*, т.е. отношения, которые складываются в процессе организации и функционирования публичного управления, другими словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении. Указанные отношения в большей мере характеризуют организационные начала управления. Вместе с тем имеются и *функциональные внутриорганизационные правоотношения*, т.е. отношения, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан, полномочий должностных лиц и компетенция органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

В 1980-х гг. активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений¹. Ученые выделяли и анализировали субординационные, координационные и реординационные отношения.

Субординационные отношения - такие, которые 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).

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. С. 2

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 проч., 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 инстанции² (например, обращение граждан в органы публичного управления).

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

1 См.: *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления. М., 1984; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987; *Юсуфов В. А.* Теория административного права. М., 1985; *Хан С. М.* Управленческие отношения социализма. М., 1982.

2 См.: *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 80; *Курашвили Б. П.* Указ. соч. С. 228—230

2.3. Виды методов административно-правового регулирования

Существуют различные классификации методов правового регулирования, которые вполне можно применить и к методам административно–правового регулирования.

Во-первых, методы административно–правового регулирования можно подразделить на запреты, предписания и дозволения.

Предписание - закрепление (возложение, установление) прямой юридической обязанности совершить те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой. Крайней формой данного метода является принуждение, характеризующееся использованием возможностей государственного механизма для силового обеспечения выполнения требований, предписываемых правовыми нормами. При этом особо оговорим, что административное принуждение применяется в большом количестве случаев не только для защиты административно-правовых норм, но и для обеспечения реализации норм всех иных отраслей российского права. Например, обращение взыскания судебным приставом-исполнителем на имущество организации-должника, которое может сопровождаться применением мер административного принуждения, установленных Федеральными законами от 21 июля 1997 г. "Об исполнительном производстве"¹ и от 21 июля 1997 г. ФЗ "О судебных приставах"², в основе имеет реализацию гражданско-правовых положений³.

1 См.: ФЗ «Об исполнительном производстве» от 21.07.1997 г. // "Парламентская газета", N 131, 10.10.1997 г.

2 См.: ФЗ «О судебных приставах» от 21.07.1997 г. // "Российская газета", N 149, 05.08.1997 г.

3 См.: Козлов Ю.М., Административное право: Учебник. – М.: Юристь, 2001.– С. 131.

Запрет - определение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия. При этом запрет может быть сформулирован как предельно императивно ("запрещается", "не допускается" и т.п.), так и в относительно мягких формах, тем не менее, не меняющих сути запрета ("рекомендуется воздерживаться" и т.п.);

Дозволение - юридическое разрешение совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Во-вторых, методы административно-правового регулирования можно разделить на императивные и диспозитивные.

Императивные нормы выражаются в категорических предписаниях, действующих независимо от воли, желания, усмотрения субъектов права. Они четко, однозначно определяют их поведение, не позволяя участникам правоотношений самостоятельно, по своему усмотрению изменить или отступить от предписанного правила.

Диспозитивные нормы действуют постольку, поскольку субъекты самостоятельно не установили иные условия своих взаимоотношений. Они предоставляют субъекту свободу по своему усмотрению выбрать или установить любой вариант своего поведения, иногда с учетом указанных в норме условий и обстоятельств. Таким образом, «отличие диспозитивной нормы от императивной не в восполнении пробелов волеизъявлением сторон, а в разрешении сторонам отступить в своих договорах от этой нормы»¹.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс.- М.: 2001. – С. 220.

Соотношение императивных и диспозитивных норм с первой рассмотренной нами категорией методов регулирования можно представить в виде следующей классификации:

а) по характеру воздействия на волю субъектов права - методы убеждения и принуждения;

б) по способу воздействия - обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, запрещающие методы;

в) по форме предписания - категорические (императивные), поручительные, рекомендательные и диспозитивные методы.

Подводя итог сказанному о методах административно–правового регулирования, отметим, что проблема методологии является достаточно дискуссионной в правовой науке, а применительно к административному праву, обладающему уникальным по объему и сложности предметом правового регулирования - дискуссионной вдвойне.

Совокупность методов административно-правового регулирования, используемых для упорядочения «организуемых» общественных отношений, складывающихся в самых различных областях жизни, можно условно назвать методами материально–правового характера. В группу методов административно-правового регулирования, используемых в сфере управления для упорядочения своеобразных организационных отношений, назовем методами процессуально-правового характера. Эти группы методов можно обнаружить в нормах материального и процессуального права.

Наиболее важными с точки зрения воздействия на поведение участников отношений и преследуемого результата являются методы материально - правового характера. Они охватывают самую обширную область отношений, направлены на достижение результатов развития всего общества в целом и

потому имеют, определяющее значение по отношению к методам процессуального характера.

Частная классификация методов материального характера возможна, например, в зависимости от такого основания, как функции административно-правового регулирования (иначе - социальное назначение), т. е. от таких обстоятельств, которые непосредственно определяют содержание конкретных групп методов административно-правового регулирования.

Для административно-правового регулирования в обществе характерны три основные функции: две позитивного порядка - статическая и динамическая, и одна негативная. Каждая из них может быть избрана основанием для объединения методов материально-правового характера в соответствующие группы:

- а) методы, гарантирующие устойчивость общественных отношений;
- б) методы стимулирующего назначения;
- в) методы принудительного воздействия.

Государство с помощью права ставит цель упорядочить часто повторяющиеся варианты поведения людей в различных сферах жизни и соответствующие интересам поступательного развития общества. Такая направленность административно-правового регулирования призвана создать устойчивость и известную определенность в общественных отношениях. Поэтому нормы права, предназначенные осуществлять данное направление, объединяют в себе главным образом методы, гарантирующие устойчивость воли субъектов в реализации установленных нормативных предписаний и в достижении так называемого юридического результата (эффекта). Такого рода методы присущи, в частности, нормам административного, финансового, гражданского и ряда других отраслей права, где в качестве субъектов выступают как отдельные граждане, так и государственные органы и

общественные организации. К данной категории методов относятся, например, «автономность», «соподчиненность», «плановость» и т. д. Относительно приведенной группировки методов административно-правового регулирования все перечисленное выше относится к методам, гарантирующим устойчивость общественных отношений.

Методы стимулирующего назначения. Сущность рекомендательного метода состоит в том, что в нормативных предписаниях содержится, совет без прямой обязывающей регламентации относительно желаемого поведения, следование которому позволит наиболее эффективно достигнуть результата, выгодного конкретному коллективу или всему обществу. Кроме того, рекомендательный метод, как правило, предполагает установление определенных условия поддержки, обеспечивающих реализацию избранного поведения.

Несомненно, стимулирующим свойством обладает и поощрительный метод, устанавливающий такое состояние воли субъекта, при котором последний свободен выбирать предписываемое улучшенное поведение с расчетом получить определенные льготы, - блага в случае достижения предполагаемого результата. Особенность поощрительного метода заключается в том, что в нормах права содержатся указания на определенный вариант поведения, следование которому желательно для всего общества, но не обязательно для каждого отдельного субъекта. Однако выбор такого поведения подкрепляется обещанием наделить субъекта благами сверх общепринятых норм.

Методы процессуального характера используются главным образом при применении норм материального права. К методам процессуального характера следует отнести также и методы, используемые в сфере правотворчества. Специфика методов процессуального характера заключается в том, что они в качестве своего непосредственного объекта имеют волю особых субъектов, таких, которые обладают официальными полномочиями создавать и применять в той или иной сфере государственной деятельности нормы права.

Методы правотворчества используются в деятельности органов государства и отдельных должностных лиц по установлению норм права.

Метод санкционирования выражается, например, в том, что отдельные правотворящие органы в силу своей правовой природы обязываются окончательно определить юридическую силу норм, принимаемых подотчетными органами.

Методы правоприменения более разнообразны и различаются в зависимости от того, в какой конкретной организационно – правовой форме деятельности они используются.

Методы принудительного воздействия. Своеобразные методы административно-правового регулирования используются при регламентировании правоохранительной деятельности. В первой и вторых главах говорилось о том, что и предмет административно-правовое регулирование выходит за рамки административного права. Административное право и, как следствие административно-правовое регулирование имеет тесное соотношение с иными отраслями права. Далее приведен пример из уголовной отрасли и это вполне нормально. Т.к. процессуальное производство по административным правонарушениям относит нас непосредственно к уголовно–процессуальному праву.

В стадии предварительного расследования при регулировании взаимоотношений следователя и прокурора используется метод предварительного санкционирования (следователь не может произвести обыск без санкции прокурора), метод утверждения (обвинительное заключение следователя по делу может быть передано в суд только после утверждения его прокурором) и т. д.

При регулировании взаимоотношений между следователем, с одной стороны, и свидетелем, экспертом - с другой, используется, например, метод предупреждения об ответственности за ложные показания, заключение и т. Д.

Особой природой и содержанием отличаются методы остальных организационных форм правоохраны-надзорной, правообеспечительной, реализации мер государственного принуждения.¹

Подробные характеристики природы и видов управления, приведенные выше, позволяют выявить их «юридический срез». Здесь интересны два аспекта. Первый касается поля применения юридических средств. Будучи комплексным явлением, управление использует для своих целей разные средства - экономические, материальные, кадровые, идеологические, юридические, технические. Юридические средства имеют как собственное поле применения, так и смежное поле, где они опосредуют использование других средств. Нахождение меры их правового отражения - дело сложное, и его не всегда удается осуществить правильно.

Второй аспект связан с радиусом правового отражения, имея в виду разные виды управления. Право в целом, все его отрасли служат правовым обеспечением управления в обществе, социального управления и управления государством, государственными делами. Государственное управление в более узком смысле опосредуется конституционным и административным правом.

Именно административное право регулирует организацию и деятельность специального аппарата - органов исполнительной власти, собственно управленческую деятельность. И в то же время административное право в функциональном смысле охватывает и управление обществом, и управление государством, поскольку его нормы создают правовые режимы функционального назначения. В орбиту этих режимов технологически единообразной деятельности неизбежно включается широкий круг субъектов права. Иначе невозможно обеспечить постоянное, оперативное и специализированное осуществление и охрану публичных интересов.

¹ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: «Юридическая литература», 1973 С. 92.

Таковы два основных аспекта, характерных для правового опосредования всех видов управления. Их более подробному раскрытию послужат пояснения природы права и правового отражения организации и деятельности субъектов и объектов управления. Общество и государство заинтересованы во всемерном внедрении правовых основ управления и в его последовательной демократизации.

Но не следует преувеличивать характер этого воздействия. Его модельный смысл на практике меняется. Право, закон вводят режимы регулирования и устанавливают порядок деятельности юридических и физических лиц. Нередко обилие актов не помогает, а мешает делу. Юридические ошибки - «спутники» управления.

Заключение

Рассматривая административно-правовое регулирование важно отметить, прежде всего административное право, связанное с социальным явлением получившим название «управление».

Механизм административно-правового регулирования - это совокупность правовых средств, а также процессов и состояний, которые наступают в волевых общественных отношениях в области государственного управления, в результате воздействия на них административно-правовых норм.

Каждый элемент механизма административно-правового регулирования выполняет свою особенную роль в регулировании действий людей и возникающих на основе их общественных отношений. Административно-правовое регулирование управленческих общественных отношений может иметь разную целевую нагрузку и, следовательно, различные формы своего проявления.

Административное право- это свод правовых норм, с помощью которых государство регулирует отношения общества, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.

Административно-правовому регулированию присущ тот момент, что оно возникает, изменяется и прекращается в сфере государственного управления. На первый взгляд, все становится понятным, так как уже известно, что границы данной сферы определяются организацией и функционированием системы (механизма) исполнительной власти на всех уровнях РФ, процессом осуществления государственно-управленческой деятельности. Однако на самом деле пока можно утверждать лишь одно: связь интересующих нас общественных отношений с государственно-управленческой деятельностью дает основания полагать что для того, чтобы обобщенно их можно было бы характеризовать в качестве управленческих отношений.

Таким образом, в регулируемых административным правом общественных отношениях всегда предполагается не только участие того или иного исполнительного органа, но и прежде всего его функционирование в качестве выступающего от имени государства субъекта исполнительной ветви государственной власти.

Имеется и еще одна специфическая особенность административно-правового регулирования, суть которой заключается в следующем: административное право оснащено юридическими средствами, осуществляющими защиту общественных отношений, регулируемых иными отраслями права. Имеется в виду административная ответственность.

Подводя итог выше сказанному о методах административно-правового регулирования, отметим, что проблема методологии является достаточно дискуссионной в правовой науке, а применительно к административному праву, обладающему уникальным по объему и сложности предметом правового регулирования, дискуссионной в двойне.

Метод административно правового регулирования характеризует способ воздействия административно-правовых норм на отношения в обществе. Другими словами, предмет административного права отвечает на вопрос, что именно регулирует эта отрасль, в то время как метод объясняет, посредством каких конкретно приемов, способов, механизмов.

При изучении проблемы метода административно-правового регулирования, необходимо обратить большое внимание на категорию «метод управления», которая трактуется как способ или совокупность приемов, операций и процедур подготовки, принятия, организации и контроля выполнения управленческих решений, осуществляемых участниками управленческой деятельности.

Во-первых, методы административно-правового регулирования можно подразделить на запреты, предписания и дозволения.

Во-вторых, методы административно-правового регулирования можно разделить на императивные и диспозитивные.

Соотношение императивных и диспозитивных норм с первой рассмотренной нами категорией методов регулирования можно представить в виде следующей классификации:

- а) по характеру воздействия на волю субъектов права - методы убеждения и принуждения;
- б) по способу воздействия - обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, запрещающие методы;
- в) по форме предписания - категорические (императивные), поручительные, рекомендательные и диспозитивные методы.

Для административно-правового регулирования в обществе характерны три основные функции: две позитивного порядка - статическая и динамическая, и одна негативная.

Методы процессуального характера используются главным образом при применении норм материального права.

Методы правотворчества используются в деятельности органов государства и отдельных должностных лиц по установлению норм права.

Метод санкционирования выражается, например, в том, что отдельные право-созидающие органы в силу своей правовой природы обязываются окончательно определить юридическую силу норм, принимаемых подотчетными органами.

Методы право-применения более разнообразны и различаются в зависимости от того, в какой конкретной организационно-правовой форме деятельности они используются.

Специфическая особенность административно-правового регулирования заключается в том, что административное право имеет в своем распоряжении юридические средства, с помощью которых осуществляется защита общественных отношений, регулируемых иными отраслями права. Имеется в виду административная ответственность.

Библиографический список

Нормативные акты

1. ФЗ «Об исполнительном производстве» от 21.07.1997 г. // "Парламентская газета", 10.10.1997 г, N 131 – С.44-75.
2. ФЗ «О судебных приставах» от 21.07.1997 г. // "Российская газета", 05.08.1997 г, .N 149 – С.37-81.

Книги

1. М.В. Костенников, А.В. Куракин. Актуальные проблемы науки административного права. Том 2. – М.: Маросейка, 2011. – 576 с.
2. А.Б. Новиков. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации. – М.: Инфо-да, 2008. – 504 с.
3. А.М. Волков, А.С. Дугенец. Административное право. – М.: Инфра-М, Форум, 2013. – 288 с.
4. Олег Сергеевич Кашаев. Административно - правовое регулирование. – М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2012. – 248 с.
5. Владимир Карачун. Правовое регулирование административно-имущественных отношений. – М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2011. – 264 с.
6. Захар Боровков. Административно-правовой механизм регулирования кризиса 2008 г. в РФ. – М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2013. – 88 с.
7. З.А. Саидов. Административно-правовое регулирование экономики. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2015. – 232 с.
8. Административный процесс Российской Федерации. Учебник. – М.: Проспект, 2018. – 352 с.
9. П.П. Серков. Правоотношение. Теория и практика современного правового регулирования. В 2 частях. Часть 1. – М.: Норма, 2018. – 512

- с.
10. А.Н. Толкачев. Тесты. Правовое регулирование рынка ценных бумаг. Учебное пособие для вузов. – М.: Экзамен, 2005. – 112 с.
 11. Ю.А. Копытов. Административное право. – М.: Юрайт, 2012. – 656 с.
 12. Л.Н. Кузнецова. Правовое регулирование предпринимательской деятельности. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. – 384 с.
 13. И.В. Тимошенко. Практикум по административному праву. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. – 320 с.
 14. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. Административное право России. – М.: Зерцало-М, 2012. – 730 с.
 15. Т.А. Прудникова, В.М. Редкоус, С.А. Акимова. Административно-правовой статус органов исполнительной власти. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 140 с.
 16. Невзгодина Елена Львовна. Сделки С Недвижимостью (Понятия, Виды, Правовое Регулирование). – М.: , 2004. – 348 с.
 17. Ю.С. Жариков. Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации. – М.: Юриспруденция, 2009. – 216 с.
 18. С.В. Мятящук. Плата за жилье. Механизм правового регулирования. – М.: Юстицинформ, 2009. – 104 с.
 19. М.Ю. Осипов. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. – М.: СГУ, 2010. – 224 с.
 20. В.П. Гавриков. Теория государственно-правового регулирования. – М.: Проспект, 2016. – 160 с.
 21. Осинцев Д.В. Административно-правовые средства легализации хозяйственной деятельности (учебно-методическое пособие). – УрАГС, 2002. – 174 с.
 22. Козлов Ю.М., Административное право: учебник, М.: ЮРИСТЪ, 2005. –

554 с.

23. Савостин А.А. Аттестация в административном праве России (некоторые проблемы) // Современное право. 2006. № 3. – 69 с.
24. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. - М.: Крокус, 2001. – 652 с.