

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

**METHODOLOGICAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS
REGULATION**

Диана КИРИКА

Подольский государственный университет

E-mail: dkirika7@gmail.com,

ORCID: 0000-0002-3633-0103

Резюме: *Статья посвящена углубленному изучению актуальных вопросов государственного управления, форм и методов реализации исполнительной власти в рамках административно-правовых отношений. Крайняя неоднородность предмета порождает соответствующую неоднородность методов, и эта неоднородность проявляет себя как специфика метода правового регулирования. Поэтому принципиальное значение имеет понимание не только сущности административного права вообще, а понимание средств административно-правового регулирования общественных отношений.*

В юридической теории и практике сложилось устойчивое представление о властеотношениях, в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Утверждение об одностороннем воздействии властных субъектов административных правоотношений означает признание за ними, по существу, неограниченной власти. Главным в исследовании стало осмысление административных правоотношений не с позиции императивного метода, а с возможности проявления диспозитивного метода правового регулирования. В связи с этим, в работе рассмотрены разные определения и классификации методов правового регулирования административно-правовых отношений зарубежных и отечественных ученых. Сделаны попытки обнаружить особый специфический административно-правовой метод.

Ключевые слова: административные правоотношения, методы правового регулирования, императивный, диспозитивный, дозволение, предписание, запрет.

Abstract: *The article is devoted to an in-depth study of topical issues of public administration, forms and methods of implementing executive power in the framework of administrative and legal relations. The extreme heterogeneity of the subject gives rise to the corresponding heterogeneity of methods, and this heterogeneity manifests itself as a specificity of the method of legal regulation. Therefore, it is of fundamental importance not only to understand the essence of administrative law in general, but also to understand the means of administrative-legal regulation of social relations.*

In legal theory and practice, a stable idea of power relations has developed, in which there is no legal equality of the parties. The statement about the unilateral influence of the powerful subjects of administrative legal relations means the recognition of them, in fact, unlimited power. The main thing in the study was the comprehension of administrative legal relations not from the position of the imperative method, but from the possibility of manifesting the dispositive method of legal regulation. In this regard, the work considers different definitions and classifications of methods of legal regulation of administrative and legal relations of foreign and domestic scientists. Attempts have been made to discover a special specific administrative-legal method.

Key words: administrative legal relations, methods of legal regulation, imperative, dispositive, permission, prescription, prohibition.

Введение

Право является важнейшим средством структурирования общественных отношений и поведения их участников. Этих целей право достигает при помощи метода правового регулирования, который в течение долгого времени остается одной из основных проблем теоретической и практической юриспруденции. Именно метод правового регулирования используется правом в процессе моделирования общественных отношений. Помимо этого, вопрос о методе правового регулирования поднимается всякий раз, когда возникают дискуссии о критериях деления права на отрасли. Именно в дискуссии о дифференциации элементов права, т.е. разграничении отраслей, которая имела место в послевоенные годы, метод правового

регулирования стал самостоятельным объектом исследования и особым правовым феноменом [1].

Как отмечает Ю. Н. Стариллов, именно метод позволяет охарактеризовать соответствующие общественные отношения с юридической точки зрения, т.е. с позиции используемых правовых средств воздействия [2, С.350].

Попытки обнаружить особый специфический административно-правовой метод затрудняются тем, что административное право имеет крайне неоднородный предмет правового регулирования. Крайняя неоднородность предмета порождает соответствующую неоднородность методов, и эта неоднородность проявляет себя как специфика метода правового регулирования. Своеобразие методов раскрывается исчерпывающим образом при упорядочении отдельных групп общественных отношений, связываемых отраслью. В одной области управления участники правоотношений наделены большей свободой выбора действий, тогда как в другой связаны ограничениями и запретами [1].

Первоначально преобладала точка зрения, согласно которой выделялось два метода - метод автономных отношений, основанный на равенстве субъектов, и метод гетерономных отношений, соответствующий отношениям властеподчинения. Основой такого понимания стал статус субъектов правовых отношений. Такое определение было признано правильным, но недостаточным в силу своей узости. В ходе научных дискуссий более широкую трактовку метода предложил С.С. Алексеев, который понимал под методом совокупность приемов и средств юридического воздействия, направленных на регулирование правом общественных отношений, и выделял следующие элементы структуры метода:

1) общее правовое положение субъектов, их правоспособность и дееспособность, взаимодействие между собой;

2) основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений;

3) характер правовой защиты, т.е. санкции юридической нормы [3, С.66].

В рамках той же дискуссии М. Д. Шаргородский и О. С. Иоффе предложили под методом правового регулирования понимать специфический способ, при помощи которого государство на основе совокупности юридических норм обеспечивает нужное ему поведение людей как участников правоотношений [4, С.260].

И. В. Рукавишникова указывает на необходимость различения исходных, первичных, идеальных методов правового регулирования и отраслевых методов, возникших на базе первых и реализованных в конкретных отраслях [5, С.33]. Интересное замечание делает Ю.М. Козлов, указывая, что не может быть особых, например гражданско-правовых, финансово-правовых, уголовно-правовых или административно-правовых методов [6, С.14].

Существует также научная концепция, суть которой заключается в наличии особого метода правового регулирования в каждой правовой отрасли. Такой позиции, как правило, придерживаются ученые, занимающиеся углубленным исследованием какой-либо одной отрасли. Согласно данной точке зрения комплекс методов любой отрасли права содержит особое сочетание общих методов, которое не свойственно другим отраслям права. Или даже иногда речь идет о специфических приемах, присущих только данной отрасли.

Итак, предприняв попытку раскрыть некоторые аспекты проблемы понимания метода правового регулирования, перейдем от общего к частному и рассмотрим, как преломляется метод правового регулирования в административном праве.

Методологическая основа исследования. В самом общем виде методы правового регулирования общественных отношений – это совокупность правовых средств или способов, применяемых в ходе правового регулирования данных отношений. **Методы административного права** – это совокупность правовых средств, способов, приемов регулирующего воздействия на управленческие отношения. Краткость такого определения может создать иллюзию простоты вопроса, что, однако, не соответствует действительности, и при дальнейшем рассмотрении вопрос о методе оказывается далеко не однозначным.

Важнейшим этапом развития учения о методе стали работы видного специалиста по административному праву В. Д. Сорокина, а также тех правоведов, которые предложили рассматривать метод правового регулирования как феномен, присущий праву в целом. Они ставили перед собой задачу выделить особенности метода правового регулирования по сравнению с методами иных нормативных регуляторов [7, С.39]. В. Д. Сорокин считал, что один из названных

элементов всегда является преобладающим, а два других выполняют функцию его обеспечения присущими им возможностями [8, С.253].

Современный научный дискурс о методе правового регулирования (с 90-х годов XX в. по настоящее время) характеризуется углубленным изучением общего и отраслевых методов, их соотношения, а также появлением таких категорий, как "тип" и "способ" правового регулирования.

Выделение двух основных методов правового регулирования - императивного и диспозитивного, соответствуют двум основным блокам правовых отраслей - публичному и частному праву. При этом ни в одной отрасли не существует в чистом виде императивного или диспозитивного регулирования, поскольку каждой отрасли права присущ универсальный набор правовых средств регулирующего воздействия на общественные отношения. К таким средствам относятся дозволение, предписание и запрет.

Предписание – это возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в определенных условиях. *Запрет* – это возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в определенных условиях. *Дозволение* – юридическое разрешение совершать определенные действия либо не совершать их по своему усмотрению.

С.П. Маврин справедливо замечает, что императивный и диспозитивный методы являются первичными, исходными: они выделены логическим путем как простейшие приемы регулирования и определяют основную специфику положения субъектов соответствующих отношений [9, С.207].

Наиболее характерно для метода административного права использование предписания, т.е. прямых средств распорядительного свойства. Своё выражение они находят в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне.

Особенности метода административно-правового регулирования наиболее ярко выражены в следующих шести факторах, имеющих место в административно-правовом регулировании:

- 1) административно-правовом статусе, положении субъектов и административно-правовых связях между ними;
- 2) устанавливаемом административным правом режиме объектов регулирования;
- 3) юридических способах административно-правового регулирования;
- 4) юридических фактах;
- 5) порядке и способах защиты административно-правового регулирования от сбоев (нарушений), порядке рассмотрения споров;
- 6) юридической ответственности за правонарушения в сфере административно-правового регулирования [10].

Один из основных вопросов, который стремятся разрешить праведы – это вопрос о том, существует ли единый отраслевой метод административно-правового регулирования как критерий выделения отрасли административного права или же мы имеем дело с системой методов?

На множественности и системности методов настаивает А. А. Савостин. Он предлагает следующие классификации. По форме выражения административные методы подразделяются на административно-правовые и административно-организационные методы. По способу воздействия на поведение объектов управления административные методы подразделяются на: обязывающие; уполномочивающие; поощряющие; запрещающие совершение тех или иных действий [11, С.122].

А. А. Савостин делает очень интересный вывод о том, что объективно существует лишь несколько отраслей, правовые методы которых столь своеобразны, что могут быть абстрагированы в специфичный единый метод правового регулирования. По мнению ученого, к ним относятся отрасли гражданского, административного и уголовного права. Для остальных отраслей постановка вопроса об отраслевом методе безуспешна: своеобразие отраслевого регулирования здесь охватывается не единым методом, а методикой правового регулирования, т.е. совокупностью методов и способов, используемых отраслью.

Важно обратить внимание на административно-правовые методы регулирования, а именно, методы:

- *власти – подчинения* (отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому. Регулирование императивное – сверху донизу – происходит на властно-императивных началах. Положение субъектов характеризуется отношениями субординации, прямого подчинения);
- *рекомендаций* (рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии

принятия ее другим участником управления. При переходе к многообразию форм собственности);

- *согласования* (регулирует отношения между участниками, не состоящими между собой в подчинении);
- *равенства* (субъекты на одном уровне государственного механизма предпринимают совместные действия, например, в форме административного договора).

Исходя из вышеизложенного, под методом деятельности субъектов административного права понимают характер волеизъявления одного участника деятельности в отношении другого, при этом могут быть использованы определенные средства выражения волеизъявления. Методы классифицируют и по масштабу их применения. Есть методы, общие для всех субъектов административного права (убеждение); методы социальные, применяемые отдельными группами субъектов; методы принудительных административных санкций.

Все методы правового регулирования принято делить на *императивные* и *диспозитивные*. Административное право использует и те и другие, отдавая предпочтение первым. Остановимся на характеристике этих методов более подробно и наглядно.

Первая черта или особенность, с которой традиционно начинается характеристика метода административно-правового регулирования, заключается в том, что административно-правовые отношения – это прежде всего отношения властеподчинения, когда одна сторона обладает властными полномочиями в отношении другой стороны. Здесь возможны два варианта характеристики таких властных отношений: первый выражен в наличии субординации между вышестоящим и нижестоящим органом исполнительной власти, второй - в наличии особого рода функциональных связей, т.е. отношений, возникающих между субъектами, не находящимися по отношению друг к другу в состоянии власти и подчинения.

Следующая черта состоит в наложении обязанностей, выражающихся в виде предписаний. Это достигается с помощью метода позитивного обязывания. Для него свойственны три главных момента: во-первых, реализация предписаний путем исполнения юридических обязанностей; во-вторых, позитивное обязывание непременно предполагает активное поведение; и в-третьих, всегда имеет формальное закрепление в законодательных нормах. С. С. Алексеев указывает, что обязывание опосредуется относительными правоотношениями, в которых лишь одна сторона обременена обязанностью совершать активные действия, другая же обладает правом требования, а в случае неисполнения - притязанием, призванным обеспечить реальное исполнение юридической обязанности [3, С.56].

Называя административно-правовые отношения властеотношениями, не следует впадать в крайность и низводить роль административного права до уровня полицейского, а административно-правовые отношения – до признания основанных исключительно на государственном принуждении. Однако распространен именно такой подход к их характеристике.

В принципе подобная картина наблюдается во всех случаях использования правовых средств, независимо от их отраслевой принадлежности, но только административно-правовые отношения воспринимаются как «властеотношения». Управление органически сочетается с властью. В широком социальном смысле оно осуществляется и в процессе законодательства (законодательная власть). Все ветви единой государственной власти «властвуют», т.е. в чисто юридическом смысле они столь же авторитарны, как и в сфере государственного управления. Если быть последовательным, то следует признать, что не только административно-правовые отношения являются властеотношениями, но и государственно-правовые, и финансово-правовые, и природоохранные, и уголовно процессуальные, и трудовые, и т.п.

Результаты. В юридической теории и практике сложилось устойчивое представление о властеотношениях, в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Напоминание о властной (иногда ее называют принудительной) природе права имеет прямое отношение к выявлению особенностей административно-правовых отношений.

В системе методов административно-правового регулирования выделяются средства и приемы, которые сочетаются в различных вариантах в зависимости от определенных факторов: органа власти, издающего нормы, органа, их применяющего, сферы отношений, на регулирование которой они направлены, и конечно же содержания этих отношений. При формировании необходимой комбинации основная роль отводится именно содержанию общественных отношений,

которые должны быть урегулированы, следовательно, в целях дифференциации методов административно-правового регулирования в качестве критерия мы рассмотрим конкретные группы общественных отношений [5, С.219-220].

Для административных правоотношений характерна предусмотренная действующим законодательством РМ возможность выступать в роли одного из элементов общего механизма правового регулирования. Юридическое неравенство сторон в административно-правовых отношениях проявляется в том, что решающей стороной (даже в случае предварительного согласования условий сторонами), является односторонний носитель юридически властных полномочий. Его решения при соответствии требованиям административно-правовых норм юридически обязательно, независимо от желания или согласия второй стороны. Это решение является обязательным и для принявшей решение стороны. Инициатива возникновения, особенно деликтных административных отношений, фактически не зависит от положения, занимаемого той или иной стороной, а в силу требований административно-правовых норм, предусматривает ответственность.

Определенный элемент соглашения сторон полностью не исключается при возникновении административных правоотношений. И органы управления, и граждане, и иные участники административных правоотношений активные волеизъявители, но только в процессе возникновения этих отношений. Так, заявление гражданина, адресованное органу управления, порождает правоотношения, равно как и обязательное предписание такого органа, адресованное гражданину.

Закон дает право гражданам обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, на которое возложено осуществление публично значимых функций.

Нижестоящие звенья системы государственного управления в случае возникновения спора обращаются к вышестоящим, по отношению к спорящим сторонам, исполнительным органам (должностным лицам). Но нередко законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров. Наблюдается тенденция расширения круга административно-правовых споров, разрешаемых судом.

Административным правом установлен особый порядок ответственности сторон административных правоотношений в случае нарушения административно-правовых норм. В таких случаях ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти. Именно поэтому исполнительный орган (должностное лицо) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм.

Обсуждение. В сферах общественной жизни, регулируемой административным правом, можно наблюдать ситуацию, когда право в значительной мере использует диспозитивный метод, оставляя максимум поля свободы для участников. При этом диспозитивный метод применяется в той сфере, которая традиционно имеет публично-правовые корни и прочно вплетается в нормы административного права. Тем не менее участникам предоставляется значительная свобода действий, что позволяет говорить о высокой степени диспозитивного регулирования. Так, среди принципов государственной политики в области образования обозначена автономность образовательных учреждений [1, С. 22].

Сам факт признания равенства сторон в административных правоотношениях как бы находится в прямом противоречии как с сущностью административно-правового регулирования, так и с принципиальными особенностями административных правоотношений. Поэтому сама возможность их возникновения в сфере государственного управления нередко была под сомнением. Качественный анализ средств и методов административно-правового регулирования лежит в основе разработки определенных рекомендаций, направленных на решение задач, которые ставит перед наукой административного права повседневная практика.

Специфика метода административного регулирования обусловлена внутренними чертами административного права [1, С. 23]. При описании данных отношений внимание обращается в первую очередь на их государственно-управленческий характер, при этом выделяются следующие

признаки этих отношений. Во-первых, это отношения общественные, социальные, складывающиеся между людьми их группами (коллективами, объединениями и т.д.). Во-вторых, по своей природе это управленческие отношения, т.е., по сути своей это отношения организационные (упорядочивающие, регулирующие). В-третьих, им присущ особый характер воздействия одной стороны на другую, иными словами, управленческий характер предопределяет властность отношений, понимаемую как возможность для одной стороны влиять на волю другой стороны. В-четвертых, это отношения волевые, поскольку люди обладают волей и сознанием, само управление есть подчинение воле многих или воли одного единой управляющей воле. В-пятых, это отношения, в которых реализуется общественный (социальный) интерес.

Синтезируя изложенное, можно привести изложенную Гуцуляком В. И. классификацию методов правового регулирования, используемую административным правом: метод власти-подчинения или метод прямого распорядительства; метод рекомендаций; метод согласования; метод равенства. Суть методов административно-правового регулирования управленческих отношений заключается, по его мнению, в следующем:

- установление определенного порядка действий – предписание к действию в определенных условиях и надлежащим образом, предусмотренным соответствующей административно-правовой нормой;
- запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия;
- предоставление возможности выбора одного из предусмотренных административно-правовой нормой вариантов должного поведения;
- предоставление возможности совершать либо не совершать действия, предусмотренные административно-правовой нормой в условиях, определенных данной нормой [12, С. 28].

Заключение.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать два вывода: во-первых, административное право использует общие методы правового регулирования, которые в различном сочетании свойственны всем отраслям права. Во-вторых, несмотря на традиционное представление о преобладании императивного метода, для административного права свойственна крайняя неоднородность методов правового регулирования в различных сферах, что обусловливается спецификой самих сфер и актуальной правовой политикой.

Поскольку предмет административного права функционирует в сфере деятельности государственной администрации, реализации государственной административной власти, в методе отрасли концентрируются властность, императивность, односторонность, заложено правовое неравенство субъектов общественных отношений, их властно-подчиненное взаимодействие. Однако и в административном праве есть отношения, где присутствует некоторое равенство субъектов. Следовательно, не всегда жестко проявляется властная сущность, присущая методу административно-правового регулирования.

Во-первых, в национальной системе права, включая отрасль административного права, презюмируется принцип равенства субъектов перед законом. **Во-вторых**, административное право не исключает **диспозитивность**, т.е. возможность субъектам действовать по собственному усмотрению в установленных правом пределах. **В-третьих**, административное право допускает равенство правовых возможностей субъектов в так называемых горизонтальных административно-правовых отношениях (между двумя не соподчиненными субъектами государственной административной власти; процессуальное равенство субъектов).

Зачастую не учитывается тот факт, что утверждение об одностороннем воздействии властных субъектов административных правоотношений означает признание за ними, по существу, неограниченной власти. Поэтому главным в нашем исследовании стало осмысление административных правоотношений не с позиции императивного метода, а с возможности проявления в них диспозитивного метода правового регулирования.

Мы делаем вывод о том, что административные правоотношения являются универсальной правовой конструкцией административно-правового регулирования. Мы соглашаемся с тем, что органы публичной власти и их должностные лица, являясь субъектами административных правоотношений, обладают властными полномочиями. Но не однозначно согласны с тем, что эти субъекты должны доминировать во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами. В

этой связи чрезвычайно важным представляется решение вопроса об особенностях метода административно-правового регулирования в свете новых тенденций развития науки и отрасли административного права.

Литература:

1. Костенникова Е. А. Методологические проблемы административно-правового регулирования / Административное право и процесс. – М.: ООО Издательская группа Юрист. - №5. – 2014. – С.20-23
2. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1. М., 2002. С. 350
3. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 60 – 68
4. Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. Вопросы теории права. М., 1961. С. 260
5. Рукавишников И.В. Методы правового регулирования общественных отношений (на примере финансового права). Ростов-на-Дону, 2002. С. 33
6. Козлов Ю.М. Административное право. М., 1999. С. 14
7. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 39
8. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 253
9. Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. N 1. С. 207
10. https://studme.org/128104198057/pravo/metod_administrativno-pravovogo_regulirovaniya
11. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 122
12. Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова: Учеб. для юридич.вузов и фак. / В. И. Гуцуляк. – Ch.: “Elena – V.I.” SRL, 2007. – 464 p