Механизм административно-правового регулирования

1. Механизм административно-правового регулирования

В юридической науке понятие "механизм правового регулирования" активно используется с 1960 года. Его введение явилось следствием того, что разработка отдельных правовых явлений (актов, норм, правоотношений и т. п.) и исследование их влияния на общественные отношения не всегда давали желаемый результат. В реальной действительности данные явления не существуют изолированно друг от друга, они постоянно взаимодействуют и именно во взаимодействии оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения.

Природа механизма правового регулирования, его структура и т. д. в целом достаточно глубоко и всесторонне проанализированы в общетеоретической литературе.

Вместе с тем значение этого понятия, безусловно, не сводится к оперированию им в общей теории права. Наибольшую практическую значимость использование этого понятия могло бы дать при разработке конкретных отраслевых проблем.

Предлагаемое исследование направлено на разработку проблемы механизма правового регулирования в рамках административного права.

Многогранность проблемы механизма административно-правового регулирования следует рассматривать с уяснения его понятие и структуры.

Впервые в юридическую литературу термин "механизм правового регулирования" ввел и раскрыл его содержание С. С. Алексеев. "Под механизмом правового регулирования следует понимать взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения".

Механизм административно-правового регулирования, являясь частью системы механизма правового регулирования в целом, содержит, по существу, тот же набор правовых средств (нормы, правоотношения, акты применения права), с помощью которых осуществляется упорядочивающее воздействие на общественные явления.

Вместе с тем механизму административно-правового регулирования присущи свои специфические особенности, которые позволяют выделить его в самостоятельный блок. Данные особенности можно рассматривать:

в вертикальном разрезе, где составляющие его правовые средства расположены в соответствующем их назначению, иерархическом порядке - административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, административно-правовые акты;

в горизонтальном срезе. В этом случае механизм правового регулирования предстает в виде единого образования, состоящего из отдельных, самостоятельных и практически равноправных блоков, являющихся отраслевыми механизмами правового регулирования. При этом каждый отраслевой блок несмотря на специфическое юридическое своеобразие, относительную автономность (сферевую, структурную и функциональную) тем не менее представляет собой составную часть общего механизма правового регулирования, отражающую его особенности через предмет, метод и систему.

Исследование механизма административно-правового регулирования предполагает в первую очередь уяснение круга общественных отношений, составляющих его предмет. В самом предмете (т. е. в регулируемых общественных отношениях) заложена объективная необходимость обособленной нормативно-правовой регламентации. Именно содержание однородной группы общественных отношений определяет в конечном итоге и специфику правового регулирования.

Вопрос о предмете административного права дискуссионный.

К предмету административного права можно отнести:

управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере "внутренней" жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне-властных функций и полномочий.

Д.Н. Бахрах в предмет административного права включает:

внутриаппаратные отношения, связанные с организацией исполнительной власти, организацией службы, компетенцией органов и служащих, с формами и методами внутриаппаратной работы в государственных и муниципальных органах;

взаимоотношения административной власти с гражданами, государственными и негосударственными организациями.

Ю.А.Тихомиров к предмету административного права относит организацию и функционирование государственного управления, регулирование функционально-юридических режимов, обеспечение юрисдикционно-охранительной деятельности и участие в данных сферах граждан.

Анализ названных и иных точек зрения позволяет говорить о том, что административное право регулирует две группы общественных отношений.

Во-первых, "управленческие отношения", "государственно-управленческие отношения", для которых характерна определенная властность. "Это те отношения, которые возникают в связи с образованием, организационным построением и организацией правильной деятельности органов государственного управления, т.е. в связи с организацией органов государственного управления и организацией их деятельности" [10, с. 96]. К их числу относятся организационно-структурные отношения (отражают организационную структуру) и организационно-функциональные отношения (отражают повседневную деятельность органов исполнительной власти и проявляются в управленческом воздействии руководителя на персонал, которое может быть планирующим, направляющим, координирующим, контролирующим).

Во-вторых, отношения, хотя и возникающие в сфере управления, но управленческими в чистом виде не являющиеся. В данном случае государство в лице своих органов выполняет ряд общественно полезных функций, как правило, здесь нет распорядительства (во всяком случае, применительно к другой стороне правоотношения), здесь имеется лишь исполнение велений правовых норм. Возникающие при этом отношения не являются властеотношениями, ибо субъекты этих отношений ни в коей мере не подчинены друг другу, они в равной мере подчинены закону и исполняют его требования. К их числу можно отнести:

"надзорно-контрольные отношения", т.е. отношения, связанные с массовым обслуживанием населения административными органами (дорожное движение, пожарная безопасность, санэпидемнадзор и др.) и вместе с тем оказание помощи гражданам в реализации их прав и свобод;

"административно-принудительные отношения", т.е. отношения, связанные с применением административного принуждения к лицам, совершающим административные правонарушения, или в ситуациях, создаваемых угрозу общественной безопасности;

"отношения в области административной юстиции", представляющие собой особый процесс, порядок рассмотрения в суде административного иска гражданина на незаконные действия должностных лиц (органа управления) и неправомерного управленческого или административного акта.

Таким образом, административное право регулирует не только управленческие, но и другие отношения, возникающие в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государства и связанные с осуществлением государством общественно полезных функций.

С предметом правового регулирования связан соответствующий метод, который представляет собой административно-правовые средства воздействие на общественные отношения, регулируемые административным правом. В свою очередь, метод создает и определенный, специфический для административного права юридический режим.

Именно юридический режим, который, по мнению С.С.Алексеева, состоит в том, "что участники отношений становятся в особое правовое положение и таким путем определяются их исходные юридические позиции", и является результатом отраслевого метода регулирования.

Проблема методов правового регулирования достаточно дискуссионна.

До сих пор обнаруживаются два принципиально различных подхода к познанию их содержания: либо каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод, либо все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Действительно, любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в своей совокупности и составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения и являются едиными для всех отраслей права. Используются же они с учетом особенностей предмета данной отрасли.

Следовательно, вполне обоснован подход к проблеме методов правового регулирования с позиций, учитывающих, во-первых, принципиальное единство используемых в этих целях правовых средств, и, во-вторых, специфику регулируемых общественных отношений.

Административно-правовое регулирование, его механизм есть форма юридического опосредствования отношений, в которых одна сторона выступает в роли управляющего, а другая — управляемого. Такого рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, т.е. речь идет о "юридически неравном положение сторон".

Это неравенство может выступать и в виде прямого подчинения одной стороны правоотношения другой; и в виде наделения одного из двух равных субъектов надведомственными и координирующими полномочиями, что ставит его в особое положение; и в виде ведущего положения одной из равных сторон в принимаемом совместном решении и т. д.

К особенностям административно-правового регулирования можно отнести следующие:

Во-первых, вообще для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания.

Во-вторых, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение.

В-третьих, у управляющей стороны есть такие юридически-властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего исполнительного органа).

В-четвертых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозволительных средств. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений).

Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему: а) установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой; б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия; в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения; г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению.

Механизм административно-правового регулирования можно рассматривать в качестве определенной сложной системы.

Система административно-правового регулирования – это научно организованная совокупность правовых норм, распределенных по группам – правовым институтам, сведенным в подотрасли, которые образуют отрасль – целостное нормативное образование [11, с. 5, 7-11].

Требования, предъявляемые к построению системы административно-правового регулирования:

это система исходит из административно-правовых реальностей и дифференцирует нормы административного права в соответствии с ними;

дает наиболее полное и объективное представление об административном праве;

составляет удобную основу для систематизации административного законодательства.

На сегодняшний день в административном праве имеют место три классификационных критерия, в разной мере учитывающих названные требования: институционный, отраслевой и процессуальный. Эти критерии обусловливают построение трех систем административного права: институционной, отраслевой и процессуальной.

Институционная система: 1) разграничила нормы административного права на три большие институции: субъекты административного права; объекты административно-правовых отношений; формы административной деятельности; 2) в пределах каждой институции распределила нормы на группы, образующие правовые институты. Схема институционной системы – субъекты, объекты, действия.

Отраслевая система – классификация норм административного права по отраслевому признаку государственного управления. Это подотрасли административно-политической, социально-культурной и экономической деятельности государства. В каждую из названных подотраслей данной системы входят правовые нормы, сгруппированные в правовые институты. Например, административно-политическая подотрасль включает такие институты, как "управление обороной", "управление внутренними делами", "управление юстицией" и т.д.).

Процессульная система – группировка норм административного права по характеру разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления и полицейской деятельности. Административно-процессуальные нормы объединяются в подотрасль административного права, складывающуюся из таких правовых институтов, как производство по делам об административных правонарушениях, административным жалобам, принятию нормативных и индивидуальных актов, другие производства и управленческие процедуры.

Подводя итог, стоит отметить, следующее, административное право – это отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью исполнительных органов при разрешении административно-процедурных и административно-юрисдикционных дел.

Исполнительные органы – собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти.

Соответственно под механизмом административно-правового регулирования следует понимать взятую в единстве систему административно-правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения, связанные с организацией исполнительных органов и возникающие в деятельности данных органов при разрешении административно-процедурных и административно - юрисдикционных дел.

Элементами механизма правового регулирования являются:

1. нормы административного права и его принципы, объективно выраженные в законах, указах и других нормативных актах;

2. акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными на то органами;

3. акты применения норм административного права;

4. административно-правовые отношения;

5. правосознание, юридические факты, законность.

административный правовой юрисдикционный исполнительный

Задача 1. Кто из перечисленных является специальным субъектом административного правонарушения: несовершеннолетний; военнослужащий; кассир кафе, инвалид 2 группы, участковый уполномоченный милиции; беременная женщина, заместитель прокурора района; слесарь?

Решение: В соответствии с КоАП РФ, а именно ст. 2.4 и 2.5 к специальным субъектам относятся: должностные лица, а так же военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. Таким образом из предоставленного перечня к специальным субъектам административного права можно отнести: военнослужащего, участковый уполномоченный милиции и заместитель прокурора района. В соответствии со ст. 2.3 16 лет- это возраст с которого наступает административная ответственность, следовательно несовершеннолетний является общим субъектом административного права.

Задача 2. Сотрудниками милиции на выходе из ресторана "Центральный", где отмечался юбилей, задерживались все граждане, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения. Каждому из них предлагалось проехать в городской отдел внутренних дел для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном статьей 20.21. КоАП РФ. Задерживаемые отказывались от поездки в ГОВД, отвечая, что они распивали спиртные напитки по случаю юбилея и никакого порядка не нарушали. В ответ на это некоторые были доставлены в ГОВД, где на них кроме протоколов по статье 20.21. КоАП РФ были составлены протоколы по статье 19.3 КоАП РФ за неповиновение законному распоряжению сотрудников милиции

Решение: В соответствии со ст. 20.21 КоАП РФ появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, - влечет наложение административного штрафа в размере от ста до пятисот рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Таким образом действия сотрудников милиции были законны.

В соответствии со ст. 27.1 в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: доставление; административное задержание и т.д. Значит действия сотрудников относительно административного задержания граждан тоже были законны.

Так как все требования сотрудников милиции носили законный характер, то в соответствии со ст. 19.3 КоАП РФ, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей - влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Список используемой литературы

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.

2. КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 30.07.2010)

3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

4. Фатеев П.П. Административное право. Общая часть: Учебное пособие. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002.

6. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть Общая. М.: БЕК, 1993.

7. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: 1998.

9. Старилов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5.