

§4

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Е.В. Трегубова

ДОЗВОЛЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ КАК МЕТОДЫ (СРЕДСТВА) АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Методы правового регулирования воздействуют на общественные отношения в соответствии с теми реалиями, которые сформировались в тот или иной исторический период. В различные периоды в методе правового регулирования преобладали различные средства, с помощью которых осуществлялось воздействие на общественные отношения. Либерализация экономики вызвала необходимость использования дозволильных средств воздействия на общественные отношения, но как показала практика, названные средства не смогли решить те проблемы, которые стояли перед обществом и государством. Неэффективность дозволильных средств правового регулирования наглядно проявляется в период глобального экономического и финансового кризиса. Дозволильные средства правового регулирования не способны эффективно и всеобъемлюще воздействовать на общественные отношения в сфере экономики. В этой связи объективно необходимо использовать императивные средства воздействия на участников общественных отношений, а также различного рода правовые запреты. В этой связи исследование правовых запретов имеет как никогда важное и своевременное значение.

Кроме того, необходимо отметить, что в науке административного права существует достаточно много правовых и организационных проблем, требующих своего разрешения. Одной из проблем, которая требует такого разрешения, является институт правового запрета. В настоящее время правовой запрет уста-

новлен в различных сферах публичного управления, а также в различных сферах жизнедеятельности. Сложно представить себе нормальное функционирование общественных отношений без регулятивных свойств правового запрета. Правовые запреты, которые сформировались в российском праве, достаточно разнообразны, каждая отрасль права закрепляет особый набор правовых запретов. Наиболее разнообразный набор правовых запретов установлен в административном праве. Посредством административных запретов обеспечивается безопасность личности, общества и государства. Административные запреты обеспечивают нормальное функционирование государственно-служебных отношений, а также не дают гражданам и юридическим лицам переходить границы дозволенного поведения.

Административные запреты закрепляются нормами права, которые в научной литературе получили название запрещающих норм права. Запрещающие нормы административного права занимают особое место среди всего многообразия норм, действующих в механизме административно-правового регулирования. Данные и ряд других обстоятельств свидетельствуют об актуальности настоящего исследования. Необходимо сказать, что институт административных запретов занимает достаточно важное место в механизме правового регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере публичного управления. Несмотря на то, что административные запреты играют важную роль, их содержание, а также

Статья подготовлена при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс»

специфика в науке административного права, в силу целого ряда объективных и субъективных причин, не исследовались. В этой связи проведенное исследование в определенной степени восполняет имеющийся пробел в науке административного права.

В повседневной жизни, а также правоприменительной деятельности мы сталкиваемся с различными предписаниями запретительного характера, которые предостерегают нас от нежелательного поведения и тем самым способствуют обеспечению правопорядка. Учитывая, это представляется необходимым исследовать понятие и сущность административного запрета, а также определить какую роль он играет в правовом механизме регулирования общественных отношений.

Следует отметить, что регулирование общественных отношений осуществляется с помощью разнообразных правовых средств. Иногда в научной литературе их называют методами воздействия на общественные отношения. Как отмечал А.П. Корнев методы государственного управления — это приемы, способы воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций государственного управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления¹.

Исходя из данного понимания метода управления, можно сделать вывод о том, что метод управления может быть рассмотрен и как правовое средство, с помощью которого осуществляется воздействие на участников общественных отношений, складывающихся в сфере административно-правовой действительности. А.А. Савостин также пишет о том, что «...в отличие от предмета административно-правового регулирования, очерчивающего конкретную область общественных отношений, методы характеризуют организацию, саму систему юридических средств и способов, посредством которых эти отношения регулируются»².

Говоря об административно-правовом воздействии, необходимо сказать, что оно весьма разнообразно. Данное воздействие осуществляется с помощью различных средств или методов. Как отмечает Д.В. Осинцев, административно-правовое воздействие — эта система приемов юридического веления,

основанных на обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов, характеризующихся императивностью регламентации социальной действительности индивидов, опосредованных функциональным и юридическим неравенством субъектов, применяемых в целях обеспечения публичного порядка³.

В данном определении делается акцент на императивность административно-правового воздействия. Между тем говорить о том, что административно-правовое воздействие носит исключительно императивный характер нельзя. В механизме административно-правового регулирования используются различного рода договорные методы, средства воздействия на участников общественных отношений. Особенно рельефно это проявляется в механизме административно-правового регулирования экономических отношений. Как отмечает А.А. Абдурахманов «...радикальные социально-экономические преобразования в значительной степени затронули сферу управленческой деятельности государства. Децентрализация государственной власти требует приведения форм и методов управленческой деятельности государства в соответствии с новыми условиями. Шагом в этом направлении должен стать отказ от управления посредством только односторонних властных предписаний»⁴.

И.И. Веремеенко также отмечает, что «...радикальные экономические преобразования в стране, переход к рыночным отношениям обусловили серьезные изменения в управленческой деятельности государства и его органов во всех областях социальной жизни, в сфере управления экономикой, социально-культурным строительством и административно-политической деятельностью. Иными словами, речь идет о том, что в связи с проводимыми реформами меняется сам предмет административно-правового регулирования, круг общественных отношений, регулируемых административным правом»⁵.

Изменения среды функционирования административного права объективно требуют изменения средств воздействия на общественные отношения. Либерализация экономических отношений потре-

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. Ч. 1. – М., 2000. – С. 186.

² См.: Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – С. 3.

³ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб., 2005. – С. 30.

⁴ См.: Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 3.

⁵ См.: Веремеенко И.И. К вопросу о предмете административного права // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. – М., 1999. – С. 32.

бовала создания режима добросовестной конкуренции, развитие банковской системы потребовало совершенствования форм и методов регулирования финансово-кредитных отношений. Различного рода социально-экономические изменения объективно потребовали изменений средств воздействия на них, изменений приоритетов воздействия, а также концентраций в реализации запретов, дозволений и предписаний⁶.

В методах воздействия на общественные отношения кроется сущность правового регулирования. Метод правового регулирования имеет сложную конструкцию. Наиболее обстоятельно содержание метода правового регулирования общественных отношений раскрыто В.Д. Сорокиным. В частности, В.Д. Сорокин отстаивает точку зрения о едином методе правового регулирования и выделяет в его содержании запреты, дозволения и предписания⁷. Названные средства правового воздействия присутствуют при регулировании различных правоотношений, в том числе складывающихся и в сфере административно-правовой действительности. В механизме административно-правового регулирования присутствуют различные средства воздействия на поведение как физических, так и юридических лиц — хозяйствующих субъектов. Названные средства определяют поведение должностных лиц органов государственной власти. Предписания как средства воздействия обязывают участников тех или иных правоотношений следовать заданному варианту поведения. В частности, законные требования должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, обязательны к выполнению всеми физическими и должностными лицами, к которым они обращены. Как отмечает А.К. Добровин «...законным признается такое требование сотрудника милиции, которое основано на правовых нормах в связи с исполнением служебных обязанностей»⁸.

Дозволения в механизме административно-правового регулирования общественных отношений также играют важную роль. Дозволительные предписания предоставляют участникам соответствующих отношений такие права, которые дают им возможность действовать определенным образом.

⁶ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Прокуратура и противодействие коррупции // Российская юстиция. – 2013. – № 8. – С. 35.

⁷ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2004. – С. 43.

⁸ См.: Добровин А.К. Административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 16.

Согласно Федеральному закону от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»⁹ граждане имеют право на приобретение на территории РФ оружия. Следует отметить, что оружие может приобретаться как на основании лицензии, так и без нее. Механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, пневматическое оружие с дульной энергией не более 7,5 Дж и калибра до 4,5 мм включительно регистрации не подлежат, и граждане РФ имеют право приобретать их без получения лицензии (ст. 13). Дозволительная составляющая в методе административного правового регулирования играет важную роль в выборе варианта поведения в той или иной ситуации, и в некоторых случаях позволяет участникам административных правоотношений самим определять взаимные права и обязанности.

Дозволительные средства, начали активно развиваться в начале 90-х годов XX в. в механизме административно-правового регулирования предпринимательской, хозяйственной и коммерческой деятельности. Так, Указ Президента РФ от 29 января 1992 г. «О свободе торговли»¹⁰ в целях развития потребительского рынка, стимулирования конкуренции, преодоления монополизма в сфере розничной торговли и создания условий для быстрого развития торговой и посреднической сети в условиях либерализации цен, определил необходимость предоставить предприятиям, независимо от форм собственности, а также гражданам право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством.

Приведенные нормативные предписания наглядно подтверждают важность, необходимость дозволительной составляющей в механизме административно-правового регулирования общественных отношений в сфере публичного управления, а также в сфере полицейской и хозяйственной деятельности. Но только посредством предписаний и дозволений полностью урегулировать общественные отношения не представляется возможным. В этой связи объек-

⁹ См.: СЗ РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

¹⁰ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 6. – Ст. 290.

тивно необходимы императивные, а также запрещающие предписания. Запрещающие предписания, как никакие другие предписания, жестко воздействуют на общественные отношения, складывающиеся в различных сферах административно-правовой действительности. В этой связи есть смысл более подробно исследовать сущность запрещающей составляющей в механизме правового регулирования.

Но перед раскрытием содержания правовых запретов есть необходимость кратко определить, что понимается под категорией «правовые средства». Данное обстоятельство обусловлено тем, что между такими категориями, как «правовое средство», «административно-правовое средство», а также «правовой запрет», «административный запрет» существует диалектическая взаимосвязь общего, особенного и единичного¹¹.

Как указывается в научной литературе, основой методологического подхода является рассмотрение частных явлений через общие явления. Правовые средства в научной литературе рассматриваются неоднозначно. С.С. Алексеев говорит о том, что правовые средства — это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы¹².

Б.И. Пугинский отмечает, что правовые средства представляют собой сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества¹³.

А.В. Малько правовые средства определяет как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей¹⁴. Из данного определения можно сделать вывод о том, что правовые средства получают свое нормативное закрепление, а затем реализуются субъектами правовых отношений. А.В. Малько подчеркивает,

что правовые средства носят целенаправленный характер, в связи с чем, можно сделать вывод, что они играют важную роль в предупреждении и пресечении коррупции.

Следует сказать, что никакая деятельность не может достичь желаемых результатов, если использует негодные правовые средства. Исследование теории правовых средств, позволило прийти к выводу, что категория «средство» является общенаучной и универсальной категорией¹⁵.

Для концептуального исследования административно-правовых средств необходимо обращать внимание на теоретический аспект правовых средств.

А.В. Малько, характеризуя правовые средства, говорит о том, что они выражают все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей; правовые средства отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу; правовые средства являются составными частями механизма правового регулирования; правовые средства приводят к юридическим последствиям, соблюдение правовых средств обеспечивается государством¹⁶.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что правовой запрет является составной частью правовых средств регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере публичного управления, полицейской, а также хозяйственной деятельностью. Административный запрет находится в диалектической взаимосвязи с правовым запретом и обладает теми же признаками, что правовой запрет вообще. Отличительным признаком административного запрета состоит в том, что он является самым распространенным видом правового запрета, касается различных сфер социальной действительности. Административный запрет обеспечивает соблюдение норм различной отраслевой принадлежности. Посредством административного запрета обеспечивается правопорядок в сфере безопасности, предпринимательской деятельности, административной юрисдикции, разрешительной системе, государственной службе и др. Запрещающие предписания обеспечивают выполнение предписывающих, а также дозволенных предписаний. Как отмечал, В. Гумбольдт «...для того чтобы охранять безопасность граждан, государство должно запрещать или ограничивать те имеющие непосредственное отношение к действующему лицу действия, последствия которых

¹¹ См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М., 2009. – С. 85.

¹² См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12.

¹³ См.: Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М., 1984. – С. 87.

¹⁴ См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

приносят ущерб правам других лиц и без или против воли этих лиц уменьшают их свободу или достояние, или же такие действия, от которых этого с вероятностью можно опасаться, причем всегда одновременно должно принимать во внимание как объем грозящего вреда, так и важность вытекающего из запретительного закона ограничения свободы. Всякое же дальнейшее или на других основаниях установленное ограничение частной свободы лежит вне границ государственной деятельности»¹⁷.

Вышеизложенное позволяют сделать вывод о том, что правовой запрет, а также административный запрет занимают особое место в механизме правового регулирования. Необходимо сказать, что, несмотря на то, что правовому запрету вообще и административному запрету в частности присуща вспомогательная роль, каждое средство носит самостоятельный характер среди средств воздействия на общественные отношения.

Вопросам методов правового регулирования общественных отношений в теории права уделяется достаточно много внимания¹⁸, однако на отраслевом уровне методы правового регулирования исследованы не столь обстоятельно. В этой связи есть объективная необходимость исследовать в теоретическом аспекте дозволения и запреты в административном праве. Как отмечают И.С. Самощенко и В.М. Сырых «... вопрос о методе правовой науки — это, прежде всего вопрос о соотношении материалистической диалектики и тех познавательных приемов, в которых она получает конкретизацию, развитие применительно к специфике государственно-правовых явлений»¹⁹.

Методы, осуществляющие регулирование правоотношений в рамках какой-либо отрасли права, получают свое реальное выражение и являются одним из классификационных признаков отрасли права. Отраслевые методы — это методы правового в узком смысле слова²⁰.

Регулирование общественных отношений осуществляется с помощью разнообразных правовых средств. Иногда в научной литературе их называют

методами воздействия на общественные отношения. Как отмечал А.П. Корнев методы государственного управления — это приемы, способы воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций государственного управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом, наиболее рационально можно достичь целей управления²¹.

И.В. Руковишникова отмечает, что «...методом правового регулирования в широком смысле слова называют систему приемов и способов, позволяющих сформировать базовые, исходные, первичные модели правового регулирования общественных отношений»²².

Исходя из данного понимания метода управления, можно сделать вывод о том, что метод управления может быть рассмотрен и как правовое средство, с помощью которого осуществляется воздействие на участников общественных отношений, которые складываются в сфере административно-правовой действительности. А.А. Савостин также пишет о том, что «...в отличие от предмета административно-правового регулирования, очерчивающего конкретную область общественных отношений, методы характеризуют организацию, саму систему юридических средств и способов, посредством которых эти отношения регулируются»²³.

Говоря об административно-правовом воздействии, необходимо сказать, что оно весьма разнообразно. Данное воздействие осуществляется с помощью различных средств или методов. Необходимо учитывать, что различные средства правового воздействия не должны, противоречить друг другу.

Так, установленный административный запрет не должен противоречить установленному дозволению. В этой связи М.К. Юков правильно пишет о том, что «... некоторыми из правил построения законодательства и составления содержания конкретных нормативных предписаний должны быть:

- отсутствие противоречия в соотношении между общими запретами и общими дозволения;
- отсутствие противоречия между конкретными запретами и дозволениями; коррелят конкретного

¹⁷ См.: Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности. — М., 2009. — С. 144.

¹⁸ См.: Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 204.

¹⁹ См.: Самощенко И.С., Сырых В.М. К методологии советского правоведения // Советское государство и право. — 1973. — № 6. — С. 29.

²⁰ См.: Руковишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 215.

²¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. — М., Ч. 1. 2000. — С. 186.

²² См.: Руковишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 215.

²³ См.: Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — С. 3.

запрета общему дозволению и соответственно конкретного дозволения общему запрету;

- четкая формулировка конкретных запретов и дозволений, как исключения из общего правила²⁴.

Р.Г. Нурмагамбетов также отмечает, что правовые запреты, правовые ограничения и правовые дозволения являются различными способами правового регулирования, но все они в определенных пределах соотносятся между собой. Соотношение между ними характеризуется подвижностью, разнообразием вариантов в полном соответствии с особенностями той группы общественных отношений, которая подвергается их юридическому воздействию»²⁵.

Из этого можно сделать вывод о том, что запреты и дозволения в административном праве находятся в диалектической взаимосвязи. И для регулирования сложных социальных явлений, необходимы предписания различного характера.

Как отмечает Д.В. Осинцев, административно-правовое воздействие — эта система приемов юридического веления, основанных на обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов, характеризующихся императивностью регламентации социальной действительности индивидов, опосредованных функциональным и юридическим неравенством субъектов, применяемых в целях обеспечения публичного порядка²⁶.

В данном определении делается акцент на императивность административно-правового воздействия. Между тем говорить о том, что административно-правовое воздействие носит исключительно императивный характер нельзя. В механизме административно-правового регулирования используются различного рода договорные методы, средства воздействия на участников общественных отношений. Особенно рельефно это проявляется в механизме административно-правового регулирования экономических отношений. Как отмечает А.А. Абдурахманов «...радикальные социально-экономические преобразования в значительной степени затронули сферу управленческой деятельности государства. Децентрализация государственной власти требует приве-

дения форм и методов управленческой деятельности государства в соответствии с новыми условиями. Шагом в этом направлении должен стать отказ от управления посредством только односторонних властных предписаний»²⁷.

И.И. Веремеенко также отмечает, что «...радикальные экономические преобразования в стране, переход к рыночным отношениям обусловили серьезные изменения в управленческой деятельности государства и его органов во всех областях социальной жизни, в сфере управления экономикой, социально-культурным строительством и административно-политической деятельностью. Иными словами, речь идет о том, что в связи с проводимыми реформами меняется сам предмет административно-правового регулирования, круг общественных отношений, регулируемых административным правом»²⁸.

Изменение среды функционирования административного права объективно требуют изменения средств воздействия на общественные отношения. Либерализация экономических отношений потребовала создания режима добросовестной конкуренции, развитие банковской системы потребовало совершенствования форм и методов регулирования финансово-кредитных отношений. Различного рода социально-экономические изменения объективно потребовали изменений средств воздействия на них, изменений приоритетов воздействия, а также концентраций в реализации запретов, дозволений и предписаний.

В методах воздействия на общественные отношения кроется сущность правового регулирования. Метод правового регулирования имеет сложную конструкцию. Наиболее обстоятельно содержание метода правового регулирования общественных отношений раскрыто В.Д. Сорокиным. В частности, В.Д. Сорокин отстаивает точку зрения о едином методе правового регулирования и выделяет в его содержании запреты, дозволения и предписания²⁹.

Названные средства правового воздействия присутствуют при регулировании различных правоотношений, в том числе складывающихся и в сфере административно-правовой действительности. В ме-

²⁴ См.: Юков М.К. Дозволения и запреты в системе гражданского процессуального права // Советское государство и право. – 1982. – №2. – С. 118.

²⁵ См.: Нурмагамбетов Р.Г. Конституционно-правовые запреты, ограничения и дозволения как способы правового регулирования общественных отношений // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 12. – С. 71.

²⁶ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб., 2005. – С. 30.

²⁷ См.: Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 3.

²⁸ См.: Веремеенко И.И. К вопросу о предмете административного права // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. – М., 1999. – С. 32.

²⁹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2004. – С. 43.

ханизме административно-правового регулирования присутствуют различные средства воздействия на поведение как физических, так и юридических лиц — хозяйствующих субъектов. Названные средства определяют поведение должностных лиц органов государственной власти. Предписания как средства воздействия обязывают участников тех или иных правоотношений следовать заданному варианту поведения. В частности, законные требования должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, обязательны для выполнения всеми физическими и должностными лицами, к которым они обращены.

Так, Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции»³⁰ определяет, что законные требования сотрудника милиции обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами. Невыполнение законных требований сотрудника милиции и действия, препятствующие выполнению возложенных на него обязанностей, влекут за собой ответственность в установленном законом порядке (ст. 23). Как отмечает А.К. Добровин «...законным признается такое требование сотрудника милиции, которое основано на правовых нормах в связи с исполнением служебных обязанностей»³¹.

Административно-правовое регулирование носит достаточно сложный и обширный характер, затрагивает разнообразные сферы. В ходе соответствующего правового регулирования возникают различные проблемы, под данное воздействие попадают различные субъекты. Для того, чтобы административно-правовое регулирование носило гибкий и оптимальный характер необходимо, чтобы в составе механизма административно-правового регулирования присутствовали не только запреты и разрешения, но также и дозволения. Дозволения — это особое средство правового регулирования, которое связано с запретами и разрешениями³². Как отмечает В.Д. Сорокин «...дозволения, предписания и запреты как способы правового регулирования настолько тесно связаны друг с другом, что практически отдельно существовать не могут. Только совместно они образуют некое ядро единого метода правового регулирования, который обусловлен единым предметом и

обеспечивает регулирование образующих его отношений социально-правовой среды»³³.

Следует отметить, что в настоящее время количество дозволений в механизме административно-правового регулирования становится все больше. Это связано с тем, что государство отказывается от жесткого административно-правового регулирования во многих сферах экономической, а также социально-культурной сферах. Так, в настоящее время имеет место сокращение количество видов деятельности, которые подлежат обязательному лицензированию, сокращается объем обязательной сертификации и др. В таких условиях дозволение получает все большее распространение и становится все более значимой составляющей в механизме административно-правового регулирования. Дозволения могут касаться как граждан, так и должностных лиц. Как отмечает, К.Е. Игнатенкова существуют «удобные в применении» дозволяющие средства. Заключенная в них правовая информация необходимое представление о содержании разрешенного поведения. Управомочивающие нормы напрямую связаны с установлением заранее определенных, в значительной мере выверенных эталонов дозволяющих действий. Кроме того, дозволения подразделяются на временные и относительно постоянные дозволения»³⁴.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что дозволения в механизме административно-правового регулирования общественных отношений играют весьма существенную роль. Как верно отмечает С.С. Алексеев дозволение — это ключевой элемент правового регулирования, определяющий правовое средство, призванное обеспечить осуществление реальных прав человека, подлинное самоуправление, творческую и созидательную деятельность людей. Дозволения в праве — это субъективное юридическое право и ему свойственно все то, что присуще субъективным юридическим правам³⁵.

Можно сказать больше: дозволения — это не просто права, а возможность действовать определенным образом в рамках предоставленного права.

Как отмечает М.К. Юков «...дозволение — это установленный нормами права вариант поведения, в

³⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 503.

³¹ См.: Добровин А.К. Административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требования сотрудника милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 16.

³² См.: Валиев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 8.

³³ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — СПб., 2004. — С. 44.

³⁴ См.: Игнатенкова К.Е. Виды правовых дозволений // Вестник Саратовской академии права. — 2007. — 6. — С. 14.

³⁵ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989. — С. 54.

соответствии с которыми лицу предоставляется право на положительные действия»³⁶.

К.Е. Игнатенкова пишет, что дозволение — это выражающийся посредством юридических норм способ правового регулирования, заключающийся в предоставлении субъекту, в очерченных законом рамках, свободы выбора варианта поведения, стимулирующий его правовую активность, творческие и созидательные качества, способствующий наиболее полному удовлетворению интересов личности, общества и государства³⁷.

Дозволения в административном праве достаточно распространены. Дозволения установлены в системе государственной службы, законодательстве об административных правонарушениях. Всем правовым дозволениям присущи определенные признаки. В частности, дозволения устанавливаются нормами права, данные средства дают возможность гражданину или правоприменителю действовать определенным образом, следуя при этом нормативным предписаниям. Так, при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ).

Следует также сказать, что дозволительные предписания предоставляют участникам соответствующих отношений такие права, которые дают им возможность действовать определенным образом. Согласно Федеральному закону от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»³⁸ граждане имеют право на приобретение на территории РФ оружия. Следует отметить, что оружие может приобретаться как на основании лицензии, так и без нее. Механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, пневматическое оружие с дульной энергией не более 7,5 Дж и калибра до 4,5 мм включительно регистрации не подлежат, и граждане РФ имеют право приобретать их без получения лицензии (ст.

13). Дозволительная составляющая в методе административного правового регулирования играет важную роль в выборе варианта поведения в той или иной ситуации, в некоторых случаях позволяет участникам административных правоотношений самим определять взаимные права и обязанности.

Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения»³⁹ условиями получения права на управление транспортными средствами является достижение определенного возраста. Так, граждане РФ, достигшие установленного возраста и не имеющие ограничений к водительской деятельности, могут после соответствующей подготовки быть допущены к экзаменам на получение права на управление транспортными средствами. К экзаменам на получение права на управление транспортными средствами соответствующих категорий могут быть допущены лица, достигшие семнадцатилетнего возраста и прошедшие соответствующую подготовку в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального профессионального образования, если такая подготовка предусмотрена образовательными программами, специализированных юношеских автомобильных школ, а также в иных организациях, осуществляющих подготовку водителей транспортных средств по направлениям военных комиссариатов. Водительские удостоверения указанные лица получают по достижении ими восемнадцатилетнего возраста.

Право на управление транспортными средствами предоставляется: мотоциклами, мотороллерами и другими мототранспортными средствами — лицам, достигшим шестнадцатилетнего возраста; автомобилями, разрешенная масса которых не превышает 3500 килограммов и число сидячих мест которых, помимо сиденья водителя, не превышает восьми, а также автомобилями, разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 килограммов, за исключением относящихся — лицам, достигшим восемнадцатилетнего возраста; автомобилями, предназначенными для перевозки пассажиров и имеющими, помимо сиденья водителя, более восьми сидячих мест — лицам, достигшим двадцатилетнего возраста; составами транспортных средств — лицам, имеющим право на управление транспортными средствами соответствующих категорий — при наличии стажа управления транспортным средством соответствующей категории не менее 12 месяцев; трамваями и троллейбусами — лицам, достигшим двадцатилетнего возраста (ст. 25).

³⁶ См.: Юков М.К. Дозволения и запреты в системе гражданского процессуального права // Советское государство и право. — 1982. — №2. — С. 118.

³⁷ См.: Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006. — С. 9.

³⁸ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 51. — Ст. 5681.

³⁹ См.: СЗ РФ. — 1995. — № 50. — Ст. 4873.

В правовом регулировании экономики дозвоительные средства, начали активно развиваться в начале 90-х годов XX в. в механизме административно-правового регулирования предпринимательской, хозяйственной и коммерческой деятельности. Так, Указ Президента РФ от 29 января 1992 г. «О свободе торговли»⁴⁰ в целях развития потребительского рынка, стимулирования конкуренции, преодоления монополизма в сфере розничной торговли и создания условий для быстрого развития торговой и посреднической сети в условиях либерализации цен, определил необходимость предоставить предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством.

Приведенные нормативные предписания наглядно подтверждают важность, необходимость дозволильной составляющей в механизме административно-правового регулирования общественных отношений в сфере публичного управления, а также в сфере полицейской и хозяйственной деятельности. Но только посредством предписаний, дозволений полностью урегулировать общественные отношения не представляется возможным. В этой связи объективно необходимы императивные, а также запрещающие предписания. Запрещающие предписания, как никакие другие предписания жестко воздействуют на общественные отношения, складывающиеся в различных сферах административно-правовой действительности. В этой связи есть смысл более подробно исследовать сущность запрещающей составляющей в механизме правового регулирования.

Но перед раскрытием содержания правовых запретов есть необходимость кратко определить, что понимается под категорией «правовые средства». Данное обстоятельство обусловлено тем, что между такими категориями, как «правовое средство», «административно-правовое средство», а также «правовой запрет», «административный запрет» существует диалектическая взаимосвязь общего, особенного и единичного⁴¹.

⁴⁰ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 6. – Ст. 290.

⁴¹ См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М., 2009. – С. 85.

Как указывается в научной литературе, основой методологического подхода является рассмотрение частных явлений через общие явления. Правовые средства в научной литературе рассматриваются неоднозначно. С.С. Алексеев говорит о том, что правовые средства — это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы⁴².

Б.И. Пугинский отмечает, что правовые средства представляют собой сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества⁴³.

А.В. Малько правовые средства определяет как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей⁴⁴. Из данного определения можно сделать вывод о том, что правовые средства получают свое нормативное закрепление, а затем реализуются субъектами правовых отношений. А.В. Малько подчеркивает, что правовые средства носят целенаправленный характер, в связи с чем, можно сделать вывод, что они играют важную роль в деле обеспечения правопорядка.

Следует сказать, что никакая деятельность не может достичь желаемых результатов, если используют негодные правовые средства. Исследование теории правовых средств, позволило прийти к выводу, что категория «средство» является общенаучной и универсальной категорией⁴⁵.

Более того, С.П. Маврин уточняет, что «...механизм правового регулирования общественных отношений способен эффективно выполнять свою роль только в том случае, когда он укомплектован всеми необходимыми элементами, в число которых входят:

- правовые средства воздействия на субъектов права;

⁴² См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12.

⁴³ См.: Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М., 1984. – С. 87.

⁴⁴ См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66.

⁴⁵ Там же.

- правовые средства, обеспечивающие действие права;
- правовые средства реализации права;
- правовые средства обеспечения поведения субъектов права»⁴⁶.

Для концептуального исследования административно-правовых средств регулирования необходимо обращать внимание на теоретический аспект правовых средств.

А.В. Малько, характеризуя правовые средства, говорит о том, что они выражают все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей; правовые средства отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу; правовые средства являются составными частями механизма правового регулирования; правовые средства приводят к юридическим последствиям, соблюдение правовых средств обеспечивается государством⁴⁷.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что правовой запрет является составной частью правовых средств регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере публичного управления, полицейской, а также хозяйственной деятельностью. Административный запрет находится в диалектической взаимосвязи с правовым запретом и обладает теми же признаками, что и правовой запрет вообще. Отличительный признак административного запрета состоит в том, что он является самым распространенным видом правового запрета, касается различных сфер социальной действительности. Административный запрет обеспечивает соблюдение норм различной отраслевой принадлежности. Посредством административного запрета обеспечивается правопорядок в сфере безопасности, предпринимательской деятельности, административной юрисдикции, разрешительной системы, государственной службы и др. Запрещающие предписания обеспечивают выполнение предписывающих, а также дозволенных предписаний.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что дозволение, правовой запрет, а также административное дозволение и административный запрет занимают особое место в механизме правового регулирования. Как отмечает К.Е. Игнатенкова «...до-

зволение, как и запрет, выступает в качестве способа правового регулирования только тогда, когда оно закреплено в правовых актах»⁴⁸.

Необходимо сказать, что, несмотря на то, что дозволению, а также правовому запрету присуща вспомогательная роль, каждое средство носит самостоятельный характер среди средств воздействия на общественные отношения. В заключении необходимо сказать, что теоретические наработки позволяют сделать вывод о том, что исходя из своего функционального назначения, правовые запреты могут осуществлять предупреждение и пресечение правонарушений в различных сферах административно-правового регулирования, а также выполнять информативную роль. Кроме того, обобщение ряда точек зрения относительно правовых запретов в механизме правового регулирования общественных отношений в сфере административно-правовой действительности дает возможность отметить, что в различных отраслях права запреты выполняют различные социальные функции. Однако объединяющим началом для всех видов правовых запретов является то, что они сдерживают поведение, которое носит антисоциальный или противоправный характер. Охранительная функция административно-правовых запретов, обусловлена социальной потребностью защиты интересов личности, общества и государства от нежелательных деяний. Данная функция реализуется посредством применения за совершение запрещаемых действий мер юридической ответственности. Признавая существенную роль административно-правовых запретов в охране правопорядка, следует исходить из реальных возможностей этих правовых средств.

Исследование административного запрета позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемое средство находится в диалектическом единстве с такими средствами как дозволение и предписание. Правовой запрет в отличие от иных средств обеспечивает соблюдение, как дозволений, так и предписаний. Административные запреты реализуются в ходе правоприменительной деятельности органов публичного управления, они могут быть как общими так и специальными, могут действовать как временно, так и постоянно. Многообразие административных запретов дает возможность объединить в единое социальное образование правовой институт. Данный институт является тем правовым образованием, который позволяет интегри-

⁴⁶ См.: Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 204.

⁴⁷ См.: Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66.

⁴⁸ См.: Игнатенкова К.Е. Дозволение как юридическое средство // Актуальные проблемы правоведения. – 2003. – № 1-2. – С. 48.

ровать в одном правовом образовании регулирующие свойства правового запрета.

Основными признаками административно-правового запрета являются: его «встроенность» в механизм административно-правового регулирования в качестве самостоятельного элемента; социальное значение — охрана публичных интересов; определенность запрещаемых действий; закрепление в нормах административного права обязанности воздержаться от совершения запрещаемых деяний; установление мер административного принуждения за нарушение установленного запрета; выполнение регулятивной, охранительной и информационной функций в механизме правового регулирования.

Обобщая названные выше признаки, касающиеся административного запрета, необходимо отметить, что административно-правовой запрет представляет собой составную часть механизма административно-правового регулирования, которая направлена на защиту публичных интересов с помощью закрепления установленной в административно-правовом акте информации об обязанностях воздержаться от совершения деяний, представляющих общественную опасность под угрозой применения мер государственного принуждения. Административный запрет является средством регулирования, охраны общественных отношений, а также является средством информирования субъектов административного права о поведении, которое является общественно опасным.

Библиографический список:

1. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. — 1987. — № 6.
2. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989.
3. Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1997.
4. Веремеенко И.И. К вопросу о предмете административного права // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. — М., 1999.
5. Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности. — М., 2009.
6. Добровин А.К. Административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
7. Игнатенкова К.Е. Виды правовых дозволений // Вестник Саратовской академии права. — 2007. — № 6.
8. Игнатенкова К.Е. Дозволение как юридическое средство // Актуальные проблемы правоведения. — 2003. — № 1-2.
9. Костенников М.В., Куракин А.В. Прокуратура и противодействие коррупции // Российская юстиция. — 2013. — № 8.
10. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. — М., 2009.
11. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. — 1998. — № 8.
12. Нурмагамбетов Р.Г. Конституционно-правовые запреты, ограничения и дозволения как способы правового регулирования общественных отношений // Вестник Челябинского государственного университета. — 2007. — № 12.
13. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. — СПб., 2005.
14. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. — М., 1984.
15. Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. — 2003. — № 1.
16. Самощенко И.С., Сырых В.М. К методологии советского правоведения // Советское государство и право. — 1973. — № 6.
17. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — СПб., 2004.
18. Юков М.К. Дозволения и запреты в системе гражданского процессуального права // Советское государство и право. — 1982. — № 2.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Pravovye sredstva: postanovka problemy, ponyatie, klassifikaciya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1987. — № 6.

2. Alekseev S.S. Obshie dozvoleniya i obshie zaprety v sovetskom prave. — M., 1989.
3. Abdurahmanov A.A. Administrativnyi dogovor i ego ispol'zovanie v deyatel'nosti organov vnutrennih del: avtoref. dis. kand. yurid. nauk. — M., 1997.
4. Veremeenko I.I. K voprosu o predmete administrativnogo prava // Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya organizatsionnyh i pravovyh osnov deyatel'nosti organov vnutrennih del. — M., 1999.
5. Gumbol'dt V. O predelah gosudarstvennoi deyatel'nosti. — M., 2009.
6. Dobrovin A.K. Administrativnaya otvetstvennost' za nepovinoenie zakonnomu rasporyazheniyu ili trebovaniya sotrudnika militsii: avtoref. dis. kand. yurid. nauk. — M., 2008.
7. Ignatenkova K.E. Vidy pravovyh dozvolenii // Vestnik Saratovskoi akademii prava. — 2007. — № 6.
8. Ignatenkova K.E. Dozvolenie kak yuridicheskoe sredstvo // Aktual'nye problemy pravovedeniya. — 2003. — № 1-2.
9. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Prokuratura i protivodeistvie korrupcii // Rossiiskaya yusticiya. — 2013. — № 8.
10. Kurakin A.V. Gosudarstvennaya sluzhba i korrupciya. — M., 2009.
11. Mal'ko A.V. Pravovye sredstva: voprosy teorii i praktiki // Zhurnal rossiiskogo prava. — 1998. — № 8.
12. Nurmagambetov R.G. Konstitucionno-pravovye zaprety, ogranicheniya i dozvoleniya kak sposoby pravovogo regulirovaniya obshchestvennyh otnoshenii // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2007. — № 12.
13. Osincev D.V. Metody administrativno-pravovogo vozdeistviya. — SPb., 2005.
14. Puginskii B.I. Grazhdansko-pravovye sredstva v hozyaistvennyh otnosheniyah. — M., 1984.
15. Rukavishnikova I.V. Metod v sisteme pravovogo regulirovaniya obshchestvennyh otnoshenii // Pravovedenie. — 2003. — № 1.
16. Samoshenko I.S., Syryh V.M. K metodologii sovetskogo pravovedeniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1973. — № 6.
17. Sorokin V.D. Administrativno-processual'noe pravo. — SPb., 2004.
18. Yukov M.K. Dozvoleniya i zaprety v sisteme grazhdanskogo processual'nogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1982. — № 2.