

**Содержание**

[***Вопрос 1. Государственное управление: понятие, принципы, цели*** 3](#_Toc36191588)

[***Вопрос 2. Исполнительная власть: признаки, цели и функции*** 10](#_Toc36191589)

[***Вопрос 3. Административное право: понятие, предмет, и метод правового регулирования*** 15](#_Toc36191590)

[***Вопрос 4. Источники административного права*** 25](#_Toc36191591)

[***Вопрос 5. Система административного права*** 32](#_Toc36191592)

[***Вопрос 6. Место административного права в системе российского права*** 34](#_Toc36191593)

[***Вопрос 7. Предмет и метод науки административного права*** 40](#_Toc36191594)

[***Вопрос 8. История развития науки административного права*** 47](#_Toc36191595)

[***Вопрос 9. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования*** 57](#_Toc36191596)

[***Вопрос 10. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации*** 67](#_Toc36191597)

[***Вопрос 11. Акты официального толкования и применения норм административного права*** 79](#_Toc36191598)

[***Вопрос 12. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды*** 83](#_Toc36191599)

[***Вопросы для самоконтроля*** 97](#_Toc36191600)

В результате освоения материалов данной темы обучаемый должен:

***знать***

особенности исполнительной власти, ее принципы и функции;

предмет, метод, систему, источники административного права;

взаимосвязь административного права с другими отраслями российского права;

предмет науки административного права, метод познания административно-правовой действительности;

механизм административно-правового регулирования;

***уметь***

выделять органы исполнительной власти в системе органов государственной власти, разграничивать функции и сферы их деятельности, определять компетенцию;

выделять управленческие отношения в системе общественных отношений, являющихся объектом правового регулирования;

разграничивать административное право как отрасль права и как науку;

***владеть***

юридической терминологией, характеризующей исполнительную власть;

навыками разграничения норм административного права от норм других отраслей права при регулировании управленческих отношений;

навыками применения методов познания административно-правовых явлений и процессов.

***Вопрос 1. Государственное управление: понятие, принципы, цели***

Термин «государственное управление» в 90-е годы ХХ столетия был исключен из официального лексикона и в этой связи в недостаточной мере использовался в административно-правовой литературе. Практика отправления государственного управления потребовала необходимость использования указанного термина, его возвращения в официальный управленческий лексикон.

Государственное управление может быть рассмотрено в широком и специальном восприятии. По мнению Г.В. Атаманчука государственное управление определяется как «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата, государственных органов) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся не его властную силу»[[1]](#footnote-2).

В статье 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[[2]](#footnote-3)*государственное управление* определяется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ.

В специальном смысле *государственное управление* является государственно-властной, организующей, подзаконной, исполнительно-распорядительной деятельностью органов исполнительной власти по реализации возложенных на них задач в области экономического, административно-политического, социально-культурного, межотраслевого строительства.

*Государственному управлению* свойственны следующие *черты*:

1. является видом управленческой деятельности и в этой связи ей присущи все те черты, которые свойственны управлению в целом;
2. деятельность носит государственно-властный, организующий характер (субъекты государственного управления наделены необходимыми полномочиями государственно-властного характера для решения возложенных на них задач);
3. свойственен исполнительно-распорядительный подзаконный характер (управленческая деятельность осуществляется на основании и во исполнение актов высшей юридической силы, которые являются результатом деятельности органов законодательной власти);
4. деятельность осуществляется постоянно и непрерывно (субъекты государственного управления слагают свои полномочия и передают их вновь сформированным субъектам государственного управления);
5. является сложным социально-правовым явлением, которое объединено вертикальными (иерархическими), горизонтальными и иными связями;
6. осуществляется в различных формах (правовых, неправовых);
7. отправляется посредством соответствующих методов;
8. обеспечивается посредством системы гарантий;
9. нарушение управленческой деятельности влечет за собой наступление негативных последствий (правоограничений);
10. реализуется в соответствующих сферах и отраслях управленческой деятельности.

Важная характеристика государственного управления заключается в его *принципах*, которые являются основополагающими идеями, руководящими началами, лежащими в основе управленческой деятельности и раскрывающие ее сущность.

Рассматривая проблему принципов государственного управления, Г.В. Атаманчук отмечает отсутствие единства и отмечает, что различные авторы называют соответствующее множество принципов (Г. Эмерсон – двенадцать, А. Файоль – четырнадцать, Д. Карнеги – двадцать девять и т. д.). В свою очередь, Г.В. Атаманчук объединил принципы государственного управления в следующие группы: общесистемные (объективность, демократизм, правовая упорядоченность, законность, федерализм, разделение властей, публичность); структурно-целевые принципы (согласованности целей, взаимодополняемости целей, подчинения частных, локальных целей общим, превращения результатов реализации одних целей в источники других целей, распределенности целей); структурно-функциональные принципы (дифференциации и фиксирования функций, совместимости, концентрации, комбинирования, достаточного разнообразия);структурно-организационные принципы (единства системы государственной власти, территориально-отраслевой, многообразия организационных связей, сочетания коллегиальности и единоначалия, линейно-функциональный); структурно-процессуальные принципы (соответствия элементов, конкретизации, стимулирования)[[3]](#footnote-4).

Сложность государственного управления во многом предопределило отсутствие единства в определении системы принципов государственного управления. При всей условности классификации данного явления, целесообразно выделить два блока принципов государственного управления: *общие* (социально-правовые) и *организационные*.

Общие (социально-правовые) принципы государственного управления дают сущностную характеристику государственного управления, показывают специфику свойств данного социально-правового явления и включают следующие принципы: демократизм, законность, объективность, научность, конкретность, разделение властей, федерализм, эффективность.

Сущность принципа *демократизма* заключается в том, что народ выступает единственным источником власти; он осуществляет власть как непосредственно, так и через органы исполнительной власти. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется органами законодательной и судебной власти, прокуратуры, а также населением (общественный контроль).

*Законность* как принцип государственного управления состоит в том, что деятельность субъектов государственного управления должна строиться на основе точного и неукоснительного соблюдения и исполнения конституции и законов, соответствия прилагаемых нормативных правовых актов актам высшей юридической силы.

Принцип *объективности* заключается в том, что при осуществлении управленческой деятельности необходимо адекватно воспринимать происходящие процессы, устанавливать существующие закономерности и учитывать их при принятии управленческих решений и их реализации.

Принцип *научности* состоит в применении научных методов сбора, анализа и хранения информации, учета научных наработок в ходе принятия и реализации управленческих решений.

Принцип *конкретности* заключается в том, что отправление государственного управления должно строиться с учетом конкретной управленческой ситуации, т. е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления, а также учетом развития управленческой ситуации.

Принцип *разделения властей* требует четкой и последовательной дифференциации управленческих полномочий государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что осуществляется в соответствие со ст. 10 Конституции РФ.

Принцип *федерализма* закреплен в ст. 11 Конституции РФ и заключается в том, что деятельность органов исполнительной власти строится на основе нормативного закрепления разграничения компетенции и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, что получило свою детализацию в статьях 71–73 Конституции РФ и других нормативных правовых актах.

Принцип э*ффективности*  заключается в том, что достижение целей управленческой деятельности должно осуществляется при минимальных затратах сил, средств и времени.

Организационные принципы дают характеристику основополагающих начал, положенных в основу организации и функционирования государственного управления. К их числу относятся следующие принципы: отраслевой, территориальный, линейный , функциональный, двойного подчинения, сочетание единоначалия и коллегиальности.

*Отраслевой* принцип состоит в том, что осуществление управленческой деятельности, организация системы управления строится с учетом общности объекта управления, который образует определенную отрасль (управление промышленностью, транспортом, связью, агропромышленным комплексом, образованием, здравоохранением и т. п.).

*Территориальный* принцип заключается в формировании системы управления на базе территориальной организации государства (на административно-территориальном делении государства, что весьма важно для Российской Федерации как сложного образования).

*Линейный* принцип – тип организации служб и подразделений, осуществляющих исполнительно-распределительную деятельность, при котором субъект управления в пределах своей компетенции обладает по отношению к подчиненным всеми правами распорядительства.

*Функциональный* принцип состоит в организации субъектов государственного управления (органов и должностных лиц исполнительной власти) осуществляют общие подведомственные функции управления (финансы, статистика, занятость и т. д.).

Принцип *двойного подчинения* заключается в сочетании начал централизованного руководства с учетом территориальных условий и состояния объекта управления.

Принцип *сочетания единоначалия и коллегиальности*  проявляется в том, что наиболее важные вопросы, касающиеся основополагающих аспектов управленческой деятельности, принимаются коллегиально, а оперативные, текущие, не требующие коллегиального рассмотрения, решаются единолично.

Одной из важнейших характеристик государственного управления является то, что данная деятельность носит целенаправленный характер, т. е. ориентирована на достижение определенного результата, который должен быть получен в результате ее осуществления. Достижение или не достижениецели свидетельствует об эффективности государственно-управленческой деятельности.

Учитывая сложный характер государственного управления можно выделить несколько видов *целей* государственного управления:

1) *социально-экономические*  – упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичного интереса; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;

2) *политические* – участие в управлении всех политических сил в стране, выработка позитивных предложений и процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;

3) *обеспечительные* – обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и общественной безопасности, необходимого уровня благосостояния;

4) *организационно-правовые* – формирование правовой системы, способствующей реализации всех основных функций государства и решения всех его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований.

Цели государственного принуждения находят свою конкретизацию в задачах. По мнению Ю.Н. Старилова, основными задачами государственного управления являются: 1) создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан, их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов; 2) обеспечение общественного порядка и безопасности; 3) государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни, и государственная поддержка некоторых предприятий и организаций; 4) создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения; 5) создание кадрового потенциала управления[[4]](#footnote-5).

***Вопрос 2. Исполнительная власть: признаки, цели и функции***

Государственное управление самым тесным образом связано с государственной властью. Проблематика государственной власти всемерно обостряется на переломных этапах развития общества, когда угроза дестабилизации механизма управления социальными процессами приобретает реальность и от организации деятельности государственной власти зависит состояние общества, его институтов, в том числе и сохранение государственности. Процессы, которые активно проходили в России в 90-е года ХХ столетия проверили на прочность реформируемую государственную власть, которая смогла справиться с существующими вызовами.

Значимость проблемы государственной власти обусловила пристальное доктринальное внимание исследователей, которое отличалось стабильностью как в дореволюционной юриспруденции, так и в советский период, а также в настоящее время. Проблема власти столь значима в области гуманитарного знания, что привело к оформлению самостоятельного направления научного поиска – кратологии[[5]](#footnote-6).

Русский правовед Н.М. Коркунов отмечал, что сущность государственной власти заключается в том, что представляет собой совокупность полномочий соответствующих органов, которые выполняют соответствующие функции: «Так как то, что выполняется органом, называется его функцией, то и те акты власти, на осуществление которых имеет право данный орган власти, также именуются функциями органами власти, а вне отношения к тому или другому органу, их осуществляемому, они именуются и просто функциями власти подобно тому, как и все вообще функции, осуществляемые отдельными органами живого…»[[6]](#footnote-7).

Провозглашение Российской Федерации правовым государством нашло отражение в архитектонике государственной власти, что получило закрепление в ст. 10 Конституции РФ, в соответствие с которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Разделение властей является принципом правового государства и его опосредование и последовательное проведение в жизнь являются условиями формирования качественного института государственной власти.

В Конституции РФ не только продекларирован принцип разделения властей, но и детально закреплен правовой статус каждой ветви государственной власти, о чем свидетельствует анализ глав 5–7 Конституции РФ. Вместе с тем существует ряд проблем, которые обусловлены тем, что необходимо создать эффективный механизм распределения и, соответственно, реализации государственно-властных полномочий, который будет реально функционировать, а не быть техническим распределением полномочий между отдельными органами государственной власти[[7]](#footnote-8).

Важное значение для функционирования государства имеет качественная структуризация и функционирование исполнительной власти. *Исполнительная власть –* ветвь государственной власти, деятельность по управлению делами государства и общества, осуществляемая системой государственных органов, которые наделены исполнительно-распорядительными полномочиями и подконтрольны органам законодательной и судебной власти.

Исполнительной власти свойственны следующие *признаки*:

*Исполнительная власть является самостоятельной ветвью единой государственной власти*. Исполнительной власти в полной мере присущи свойства, которые присущи государственной власти в целом. Существующие научные исследования государственной власти позволяет объединить их в следующие группы: 1) как волевого общественного отношения, возникающего между властными и подвластными субъектами; 2) как органов государственной власти; 3) как осуществляемых функций управления; 4) как совокупности полномочий[[8]](#footnote-9). Очевидно, что каждый из указанных подходов имеет определенное значение и в целях формирования комплексного знания о государственной власти целесообразно их консолидировать.

*Исполнительная власть выступает в качестве подзаконной по отношению к представительной (законодательной) власти*. Функционирование исполнительной власти осуществляется на основании и во исполнение действующего законодательства. Законы являются результатом правотворческой деятельности органов законодательной власти, им же принадлежит монополия на принятие законов. Наряду с этим, органы исполнительной власти в пределах своей компетенции принимают подзаконные нормативные правовые акты, в которых содержится детализация законодательных положений[[9]](#footnote-10).

*Исполнительная власть осуществляется органами*, которые являются важнейшими субъектами государственного управления, т. е. имеет соответствующее субъектное выражение, в качестве которого выступают органы исполнительной власти[[10]](#footnote-11). Органы исполнительной власти осуществляют государственное управления в соответствующих формах с использованием методов, определенных действующим законодательством в пределах своей компетенции.

*Обладает предметно-функциональной самостоятельностью*. Исполнительная власть вовлечена в сложную систему управленческих отношений, вступает во взаимоотношения с органами других ветвей государственной власти, вместе с тем, ее деятельность детально прописана действующим законодательством и другие органы не вправе вмешиваться, за исключением случаев установленных действующим законодательством.

*Обладает единством, т.е. осуществляется на всей территории Российской Федерации*. С учетом государственно-территориального устройства исполнительная власть осуществляется на федеральном, межрегиональном, региональном (субъекта федерации), муниципальном и локальном уровнях. Статьей 11 Конституции РФ закреплено разделение исполнительной власти на федеральную и субъектов федерации. Вместе с тем, совместное решение управленческих задач свидетельствует об их единстве, которое определено действующим законодательстве и направлено на поиск и осуществление наиболее рациональных вариантов управленческих решений.

*Деятельность исполнительной власти носит исполнительно-распорядительный характер*. Исполнительный характер указывает на то, что она функционирует на основе действующих в Российской Федерации законов. Наряду с этим исполнительная власть реализует (распоряжается) теми полномочиями, которые заложены в действующем законодательстве.

*Исполнительная власть осуществляется постоянно и непрерывно*. Специфика функционирования данной ветви государственной власти не допускает временных перерывов, что нашло свое отражение в действующем законодательстве. Так, в соответствие со ст. 35 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[[11]](#footnote-12) в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ. В случае ликвидации или реорганизации органов исполнительной власти, как правило, в правовом акте о его ликвидации, указывается орган, которому будут переданы правомочия ликвидированного субъекта, о чем свидетельствует редакция указом Президента РФ закрепляющих структуру федеральных органов исполнительной власти.

*Исполнительная власть имеет в своем распоряжении определенные средства (ресурсы) для осуществления управленческой деятельности*. Функционирование исполнительной власти требует соответствующего ресурсного обеспечения. С этой целью выделяются соответствующие бюджетные средства, что позволяет создать необходимые материальные условия для деятельности институтов исполнительной власти.

Исполнительной власти, ее деятельность, направлена на достижение следующих *целей*:

1) обеспечение безопасности личности, общества, государства;

2) создание условий, способствующих благополучию личности, общества, государства;

3) создание условий для реализации субъектами социальных отношений их прав, свобод, законных интересов;

4) защита человека от противоправных посягательств.

Характеристика исполнительной власти выявляется посредством анализа присущих ей *функции*, к числу которых относятся:

1) *исполнительная* (правоприменительная)  – исполнение Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) *правозащитная* – функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, других участников управленческих отношений;

3) *социально-экономическая* (обеспечительная) – создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления;

4) *обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране* – создание и поддержание должного правового режима функционирования;

5) *регулирующая*  – осуществление руководства, контроля, координации, планирования, учета, прогнозирования и т. д.;

6) *нормотворческая* – осуществление в установленном порядке деятельности по принятию нормативных правовых актов регулирующих управленческую деятельность;

7) *охранительная* (юрисдикционная)  – применение к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы, регулирующие управленческие и другие отношения.

Исполнительная власть находится во взаимосвязи с государственным управлением. Вместе с тем их не следует отождествлять. Исполнительная власть является составным элементом государственной власти, в то время как государственное управление является видов деятельности. Полномочия исполнительной власти реализуется посредством отправления государственного управления. При этом государственное управление наряду с органами исполнительной власти осуществляются и органы других ветвей государственной власти, а также органами, которые не входят в систему разделения властей (Администрация Президента РФ, Прокуратура РФ, Центральный Банк России, Избирательная комиссия и др.).

***Вопрос 3. Административное право: понятие, предмет, и метод правового регулирования***

Общественные отношения всегда нуждаются в упорядоченности, что достигается посредством индивидуального и нормативного регулирования. В первом случае субъекты общественных отношений получают индивидуальные веления, которые разрешают конкретную ситуацию. Во втором случае упорядочение достигается посредством применения соответствующих социальных норм (обычаев, традиций, корпоративных норм, политических норм, норм морали, религиозных норм, правовых норм). По мнению С.Н. Кожевникова нормативное регулирование включает: выработку социальных норм (образцов поведения); реализация этих норм в деятельности индивидов, организаций; использование мер воздействия (убеждение, порицание, принуждение) в случае нарушения установленных правил[[12]](#footnote-13).

Среди социальных регуляторов особое место занимают нормы права, которые осуществляют воздействие на общественные отношения через «особый механизм правового регулирования, обеспечивающий перевод общих правил в конкретные права и обязанности»[[13]](#footnote-14). Наиболее значимые для общества отношения объективно требуют юридического вмешательства государства и обеспечиваются нормами публичного права, в предмет которого входят основы государственно-конституционного устройства; функционирование государства и его органов; институты гражданского общества; системы и органы местного самоуправления; правотворческий и правоприменительный процесс; судебная система; международные отношения. Публичное право призвано обеспечивать и охранять общие интересы государства[[14]](#footnote-15). Публичное право включает в себя такие отрасли как конституционное право, административное право, уголовное право, финансовое право, налоговое право, таможенное право, международное публичное право, процессуальные отрасли права и др.

Отрасли публичного права осуществляют регулирующее воздействие во взаимодействии с отраслями частного права, нормы которых обеспечивают реализацию интересов отдельных субъектов общественных отношений. К отраслям частного права относится гражданское право, семейное право, трудовое право, международное частное право и др. В настоящее время имеется тенденция расширения сферы регулирования отраслей частного права, что обусловлено конституционным закреплением права частной собственности и гарантий ее защиты (ст. 35 Конституции РФ). Наряду с этим необходимо отметить, что упорядочение ряда общественных отношений требует осуществления комплексного нормативного правового регулирования, то есть очевидной является тенденция стирания отраслевых границ нормативного правового регулирования.

Одной из наиболее объемных отраслей российского публичного права является административное право. Административное право часто называют управленческим правом, что обусловлено предметом его правового регулирования. Нормы данной отрасли права регламентируют управленческую деятельность, широкий круг общественных отношений по поводу организации и деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

Административное право представляет собой одну из сложнейших, крупнейших и базовых отраслей российского права. Деятельность органов государственного управления затрагивает интересы практически всех субъектов общественных отношений, так как управление характерно для всех сфер общественной жизни.

В настоящее время разработано большое число дефиниций, определяющих административное право, что привносит определенные трудности в выборе и использовании понятийного аппарата. Так, в большом юридическом словаре административное право определяется как «отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления»[[15]](#footnote-16). Данное определение может быть использовано в качестве рабочей гипотезы. Для ее уточнения необходимо проанализировать предмет и метод административного права.

Предмет правового регулирования, метод правового регулирования и обособленная нормативная база выступают критериями деления российского права на отрасли и будут объектом дальнейшего детального анализа.

*Предмет административного права –* совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе практической реализации государственного управления, урегулированная нормами административного права.

Общественные отношения, которые образуют предмет административного права, имеют сложный, комплексный характер, им свойственны следующие особенности.

1. Данные отношения возникают в связи с практической реализацией органами исполнительной власти своих полномочий. Им присущи публично-правовые начала. Государство определяет пределы своего вмешательства в общественную жизнь. С одной стороны эти пределы обусловлены необходимостью обеспечить реализацию публичных интересов, а с другой *–* обязанностью обеспечить автономию личности в гражданском обществе.

2. Административное право регулирует общественные отношения в особой сфере государственной жизни – сфере государственного управления. При этом государственное управление понимается в специальном смысле, как сфера деятельности органов исполнительной власти. Данная деятельность носит разносторонний характер и осуществляется в экономической сфере, сфере межотраслевой координации, административно-политической и социально-культурной сферах. Кроме того, в эту сферу в определенной мере встроена система местного самоуправления.

3. Административным правом регулируются также отношения управленческого характера, которые возникают за рамками деятельности органов исполнительной власти, однако, носят исполнительно-распорядительный характер. Примером может служить деятельность Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ по организации деятельности ее комитетов и комиссий, а также деятельность председателя суда по распределению дел, подлежащих рассмотрению, между судьями или деятельность органов судебного сообщества по привлечению судей к дисциплинарной ответственности[[16]](#footnote-17). Данные отношения традиционно называются внутриорганизационными.

4. Административное право регулирует, в основном, отношения, в которых изначально исключено юридическое равенство участников. Одним из участников таких отношений является обязательный субъект, наделенный государственно-властными полномочиями. Такие отношения получили название властных (государственно-властных). Исключения составляют административно-договорные отношения, которые основываются на диспозитивных началах, но их удельный вес в общем объеме управленческих отношений слишком мал.

5. Административное право осуществляет регулирующее воздействие на общественные отношения во взаимосвязи с нормами других отраслей российского права. Например, использование норм трудового права при регулировании вопросов государственной службы. Значительную роль нормы административного права играют при регулировании финансовых отношений, которым свойственна государственно-волевая составляющая.

Сложность и объем управленческих отношений, регулируемых нормами административного права, обусловлены во многом их субъектным составом. В зависимости от того, кто выступает в качестве субъекта, различают следующие виды управленческих отношений:

а) между субъектами исполнительной власти, один из которых подчинен другому, и при этом они находятся на различных организационно-правовых уровнях (вертикальные отношения);

б) между субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу и находятся на одном и том же организационно-правовом уровне (горизонтальные отношения);

в) между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;

г) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, концернами, организациями, объединениями, учреждениями;

д) между органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор) и государственными предприятиями;

е) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

ж) между субъектами исполнительной власти и коммерческими, и некоммерческими организациями;

з) между исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;

и) между исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;

к) между исполнительными органами местного самоуправления и общественными объединениями;

л) между органами исполнительной власти и гражданами;

м) между исполнительными органами местного самоуправления и гражданами[[17]](#footnote-18).

Предмету административного права свойственна определенная динамика, что обусловлено развитием общественных отношений. К сожалению, в настоящее время не выработана четкая государственно-правовая стратегия по данной проблеме. В этой связи государство в определенных случаях или торопится с уходом с поля правового регулирования или наоборот продолжает регулировать отношения, которые требуют регулирования нормами частного права. В этой связи, по мнению К.С. Бельского «из круга общественных отношений, регулируемых административным правом, были вычеркнуты два вида общественных отношений – полицейские отношения, возникающие преимущественно в сфере общественного порядка, и отношения в области административной юстиции, возникающие по жалобе гражданина в суд на незаконные действия должностного лица»[[18]](#footnote-19). Думается, что нельзя в полной мере согласиться с «выпадением» этих отношений из предмета административно-правового регулирования. Законодатель их (отношения) включил в предмет правового регулирования, но не выделил, не обособил, что привело к их «размыванию» в общем массиве управленческих отношений. Данная проблема может быть разрешена в ходе кодификации административно-правового и административно-процессуального законодательства.

Таким образом, в обобщенном виде *предмет административного права составляет общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе реализации государственного управления, а также управленческие отношения, возникающие в иных сферах общественной жизни.* При этом имеется в виду не только собственно функционирование органов государственной власти и их служащих (государственных служащих), но и организация их деятельности.

Будучи главным критерием деления права на отрасли, предмет правового регулирования не позволяет провести окончательного деления системы права на составляющие элементы. В результате длительной дискуссии было признано, что наряду с предметом правового регулирования, *метод* является тем основанием, которое позволяет провести отраслевую классификацию[[19]](#footnote-20). Метод правового регулирования позволяет понять механизм воздействия административно-правовых норм на управленческие отношения, что находит свое выражение в порядке установления субъективных прав и юридических обязанностей; в степени их конкретизации и определенности;путях и средствах обеспечения субъективных прав и юридических обязанностей в сфере государственного управления.

В настоящее время не сложилось единого подхода к определению метода правового регулирования. Существует мнение, что каждая отрасль российского права обладает своим автономным, индивидуальным средством правового воздействия. В этой связи может идти речь о конституционно-правовом, административно-правовом, уголовно-правовом, гражданско-правовом и других методах правового регулирования. Вместе с тем существует мнение, что все отрасли права используют единый правовой инструментарий, общие средства, и речь следует вести об определенном их соотношении применительно к конкретной отрасли российского права. Такой подход видится более перспективным.

Так, каждая отрасль российского права в своей деятельности использует следующие методы: императивный, диспозитивный, поощрительный, рекомендательный. Их соответствующие соотношение и образует метод определенной отрасли права.

*Императивный метод* представляет собой властный безальтернативный вариант регулирования управленческих отношений, когда субъект должен осуществить конкретный вариант поведения под угрозой применения мер государственного принуждения. Данный метод характерен для норм-запретов и норм-предписаний.

*Диспозитивный метод* как метод административно-правового регулирования предполагает выбор субъектами государственного управления варианта поведения в границах, установленных административно-правовой нормой. Данный метод характерен для регулирования административно-договорных отношений, координации деятельности, организации взаимодействия.

*Поощрительный метод –* заключается в позитивном стимулировании определенного варианта поведения при наличии в поведении субъекта государственного управления факта заслуги. Метод поощрения направлен на использование личной заинтересованности субъектов путем обещания и определенных правовых преимуществ и их реального применения к соответствующим участникам управленческих отношений.

*Рекомендательный метод* представляет собой такой вариант правового воздействия, который состоит в предложении наиболее целесообразного варианта поведения с учетом сложившейся ситуации. Например, использование знака рекомендуемая скорость при регулировании дорожного движения. В соответствие с п. 6.2 Приложения 1 к Правилам дорожного движения РФ[[20]](#footnote-21) знак «Рекомендуемая скорость» устанавливает скорость, с которой рекомендуется движение на данном участке дороги.

Индивидуализация административно-правового регулирования требует определенного соотношения императивного, диспозитивного, поощрительного и рекомендательного методов правового регулирования. Наблюдается тенденция изменения методов административно-правового регулирования, которая выражается в расширении практики применения диспозитивных методов правового регулирования, что обусловлено расширением практики использования административных договоров как правовой формы государственного управления. Административное право реализует договорные начала как самостоятельный, особый способ правового регулирования несмотря на то, что публично правовое регулирование использует преимущественно методы нормативной ориентации и императивных предписаний, отличающиеся по своему характеру от частно-правовых методов регулирования[[21]](#footnote-22).

Дозволительный метод правового регулирования не является доминирующим, хотя тенденция его все более широкого применения в дальнейшем будет не только сохраняться, но и возрастать. Однако это не означает, что позиции императивных средств будут ослабевать. Речь должна идти о принципе разумной достаточности в определении средств воздействия на управленческие отношения.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что для административно-правового метода характерно следующее.

1. Метод административно-правового регулирования представляет собой определенное соотношение императивных, диспозитивных, поощрительных и рекомендательных средств.

2. Методу административно-правового регулирования наиболее присущи императивные средства правового регулирования. Такое положение обусловлено предметом регулирования – управленческими отношениями, для которых свойственно наличие специального уполномоченного субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями.

3. Метод административно-правового регулирования предполагает одностороннее волеизъявление одного из участников регулируемого отношения. Данное свойство связано с доминированием субординационных связей в управлении.

4. Метод административно-правового регулирования не исключает использования диспозитивных средств, которые основаны на равенстве участников регулируемых отношений. Такое положение вызвано необходимостью учета интересов их участников на основе добровольного согласия. Выбор варианта поведения в пределах, определенных правовыми нормами, повышает уровень самоорганизации управленческой системы.

5. Сфера применения метода административно-правового регулирования будет расширяться, что предопределено реформированием государственного управления, наличием диспозитивных начал, что позволяет регулировать экономические отношения в условиях действия рынка.

*Метод административного права –* это совокупность императивных, диспозитивных, поощрительных и рекомендательных средств воздействия административно-правовых норм на управленческие отношения с преобладанием императивных средств.

С учетом вышеизложенного, *административное право* можно определить как *совокупность юридических норм, регулирующих отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах общественной жизни и использующих средства императивного, диспозитивного, поощрительного и рекомендательного воздействия с доминированием императивных средств.*

***Вопрос 4. Источники административного права***

Важную характеристику отрасли права несут ее источники. *Источники административного права* – это формы выражения содержания норм административного права. Рассмотрение источников административного права имеет важное значение, что обусловлено диалектической взаимосвязью между «содержанием» и «формой». Являясь ведущим элементом, содержание предопределяет форму своего выражения, однако и форма оказывает влияние на содержание.

Правовые нормы традиционно закрепляются в следующих формах-источниках: нормативно-правовых актах, договорах нормативного содержания, правовых обычаях, административно-судебных прецедентах, правовой доктрине, актах референдума[[22]](#footnote-23).

Основным источником административного права является нормативный правовой акт. Доминирование нормативного правового акта связано с принадлежностью российского права к романо-германской правовой семье. Нормативный акт – это результат правотворческой деятельности органов государственной власти, т. е. «официальный письменный документ, принимаемый уполномоченным органом; устанавливает, изменяет или отменяет нормы права»[[23]](#footnote-24).

С учетом низкой степени систематизации административного законодательства, нормы административного права закреплены в нормативных правовых актах различной юридической силы.

1. *Конституция РФ* является нормативной базой для действующего законодательства, в том числе и для административного права. Многие нормы Конституции РФ имеют административно-правовую направленность: определяют общую характеристику государственной власти (ст. 3–5; 10–12); закрепляют участие граждан в управлении государством (п. 4 ст. 29; ст. 31, 46); определяют сферу деятельности федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ (гл. 3); регламентируют порядок формирования, деятельности и компетенцию Правительства РФ (гл. 6) и т. д.

2. *Федеральные конституционные и федеральные законы.* Данные акты обладают высшей юридической силой, приняты высшими органами представительной власти в особом процессуальном порядке и регулируют наиболее значимые управленческие отношения. Федеральные конституционные законы принимаются по наиболее важным вопросам, указанным в Конституции РФ, например, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[[24]](#footnote-25), ФКЗ «О чрезвычайном положении»[[25]](#footnote-26), ФКЗ «О военном положении»[[26]](#footnote-27) и др.

3. Значительный объем управленческих отношений регулируется посредством федеральных законов. В системе данных источников особое место занимает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, который является кодифицированным актом, который регулирует вопросы административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях[[27]](#footnote-28). Существенным шагом по развитию нормативного правового регулирования управленческих отношений явилось принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации[[28]](#footnote-29). При регулировании управленческих отношений федеральные законы являются той нормативной правовой базой, которая положена в основу соответствующего административно-правового института, например, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[29]](#footnote-30), ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[[30]](#footnote-31), ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[[31]](#footnote-32) и др. В настоящее время активно развивается законодательное регулирование управленческих отношений, что позитивно сказывается на его качестве.

4. *Нормативные указы Президента РФ.* В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы, которые содержат нормы административного права, относятся к его источникам. Они являются важным источником административного права, что обусловлено как юридической силой (уступают только законам), так и возможностью их оперативного принятия, изменения и отмены. Большое значение имеют следующие указы: «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 мая 2012 г. № 636[[32]](#footnote-33); «Об основных направления совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. № 601[[33]](#footnote-34); «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 21 августа 2012 г. № 1199[[34]](#footnote-35); «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 [[35]](#footnote-36) и др.

5. *Нормативные постановления Правительства РФ.* Правительство РФ обладает значительными полномочиями в области правотворчества. В соответствии со ст. 115 Конституции РФ, во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ наделено правом издания постановлений. Нормотворческая компетенция Правительства РФ достаточно широка, что обусловлено тем фактом, что оно (Правительство РФ) возглавляет исполнительную власть в государстве. Многие вопросы государственного управления объективно нуждаются в нормативном регулировании, что и достигается путем принятия нормативных постановлений. Например, «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009[[36]](#footnote-37); «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов исполнительной власти» РФ от 12 августа 2000 г. № 592[[37]](#footnote-38); «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96[[38]](#footnote-39). В целях организации более эффективной деятельности в сфере нормотворчества, а также повышения качества принимаемых нормативно-правовых актов, Правительство РФ образует Совет по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных актов в экономической сфере при Правительстве. Данный орган занимается разработкой проектов нормативных актов; анализом и экспертизой законопроектов в экономической сфере; готовит предложения в проекты и т.д.

6. *Ведомственные нормативно-правовые акты (акты федеральных министерств, служб, агентств).* Данные нормативные правовые акты призваны детально урегулировать управленческие отношения. С учетом компетенции органов исполнительной власти нормативные акты могут носить надведомственный, отраслевой и специальный характер. Они могут быть изданы в различных организационно-правовых формах (постановлений, приказов, правил, инструкций, положений). В качестве примера можно назвать Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»[[39]](#footnote-40).

7. *Законы и другие нормативные правовые акты представительных органов государственной власти субъектов федерации* являются действенными источниками административного права. В числе таковых можно назвать Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях[[40]](#footnote-41); Закон Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З «О Правительстве Нижегородской области»[[41]](#footnote-42).

8. *Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.* С учетом федеративного устройства российского государства важными являются нормативные акты, которые принимаются органами исполнительной власти субъектов РФ. Такое положение обусловлено также тем фактом, что в соответствии с пунктом «к» ст. 72 Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, в ст. 120 Конституции Республики Татарстан говорится, что Кабинет Министров Республики Татарстан издает постановления и распоряжения.

9. *Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.* Органы местного самоуправления по вопросам, отнесенным к своему ведению, принимают нормативно-правовые акты, которые регламентируют управленческую деятельность на уровне местном уровне. Примером может служить постановление главы администрации г. Нижнего Новгорода «О мерах по предотвращению самовольного строительства (установки) индивидуальных гаражей на территории города» от 1 ноября 1999 г. № 117.

10. *Межгосударственные соглашения.* Данные акты представляют собой двусторонние и многосторонние нормативные договоры между субъектами межгосударственных отношений, которые содержат нормы административного права. В условиях развития международных отношений их роль и значение будут возрастать. В этой связи актуализируется проблема гармонизации отечественного, зарубежного и международного законодательства, регулирующего управленческие отношения[[42]](#footnote-43).

11. *Локальные нормативно-правовые акты.* Данные нормативные правовые акты принимаются руководителями предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, содержат нормы административного права и действуют, как правило, в пределах данных формирований.

Приведенный перечень источников административного права свидетельствует об их качественной неоднородности и актуализирует проблему их систематизации. В настоящее время необходимо в первоочередном порядке провести инкорпорацию административно-правового и административно-процессуального законодательства, т. е. объединить и расположить нормативного материала по соответствующим административно-правовым институтам.

***Вопрос 5. Система административного права***

Административное право, как и любая другая отрасль российского права, имеет свое внутреннее строение, т. е. систему – совокупность составляющих ее подотраслей и правовых институтов, которые объединяют в себе все действующие административно-правовые нормы. Следует различать систему административного права и систему административного законодательства, так как правовые явления соотносятся как содержание и форма. Совокупность административно-правовых норм образует стройную логическую систему, которая находит свою объективизацию в системе административно-правовых актов, т. е. в системе законодательства. При этом первоосновой системы административного права выступает правовая норма, а системы законодательства – статья административно-правового акта. Административное право и административное законодательство неразрывно связаны, логика их взаимодействия направлена совершенствование действующего механизма административно-правового регулирования.

Вопрос системного строения административного права следует отнести к числу дискуссионных. Традиционно, систему административного права рассматривали как состоящую из двух подсистем: Общей и Особенной частей. Актуальным видится подход Ю.А. Тихомирова, который предлагает первый уровень системы административного права рассмотреть через призму образующих ее подотраслей, к числу которых отнесены следующие: а) органы исполнительной власти; б) государственная служба; в) административно-правовые режимы; г) административный процесс; д) законность в управлении; е) организация государственного управления; ж) информационное право; з) правовое регулирование нормативов[[43]](#footnote-44). При общей положительной оценке подхода к системе административного права с позиции подотраслевого деления трудно согласиться с критериями подобного деления.

Специфика управленческих отношений, которые являются предметом административного права, достаточно разнообразны, что лишает смысловой нагрузки деление отраслей права на части не зависимо от их количества. В пользу этого говорит и законодатель, который отказался от деления административного права на части не зависимо от их количества. Однако это не исключает применение деления административного права на части в учебных целях для более детального изучения учебного курса.

В систему Общей части традиционно включены следующие правовые институты:

1) принципов государственного управления, управленческой деятельности;

2) административно-правового статуса граждан (физических лиц);

3) административно-правового статуса органов исполнительной власти;

4) административно-правового статуса общественных объединений и иных субъектов административного права;

5) государственной службы (служебное право);

6) форм государственного управления и административно-правовых актов;

7) административно-правовых режимов;

8) методов государственного управления;

9) административной ответственности;

10) административного процесса;

11) обеспечения законности в управлении.

Особенная часть, в свою очередь, состоит из следующих правовых институтов:

1) административно-правовых основ межотраслевого управления;

2) административно-правовых основ управления в сфере экономики (хозяйственной деятельности);

3) административно-правовых основ управления в административно-политической сфере;

4) административно-правовых основ управления в социально-культурной сфере.

Предложенная институционная система административного права, по нашему мнению, отвечает состоянию действующего административно-правового законодательства. Вместе с тем система административного права производна от предмета его регулирования и может изменяться. Существуют предпосылки, что административный процесс будет трансформирован в самостоятельную процессуальную отрасль российского права, что предопределено развитием административных процессуальных отношений и объемом норм, которые регулируют данные отношения. Специфика процессуальных отношений требует структурного оформления административного процесса в качестве самостоятельной отрасли права.

***Вопрос 6. Место административного права в системе российского права***

Административное право, обладая собственным предметом правового регулирования, индивидуальным инструментарием (методом регулирования), обособленной нормативной базой является самостоятельной отраслью российского публичного права. Значимость регулирования отношений, их объем позволяют отнести ее (отрасль) к одной из фундаментальных отраслей российского права. Сохраняя присущую «самобытность», административное право тесно взаимодействует с другими отраслями российского права, что предопределено необходимостью комплексного регулирования общественных отношений.

Реформирование системы государственного управления привело к изменению предмета правового регулирования административного права. Некоторые отношения, которые регулировались нормами административного права, теперь являются предметом муниципального, таможенного, экологического, земельного и других отраслей российского права. Методы административно-правового регулирования также претерпевают существенную коррекцию, все чаще при регулировании управленческих отношений используются диспозитивные начала. Все это означает, что роль административного права в системе российского права обусловлена не только в связи с необходимостью осуществления правоохраны, где широкое применение получили меры административного принуждения, но и позитивным регулированием общественных отношений, что и предполагает рассмотрение вопроса о взаимодействии с другими отраслями российского права.

Наиболее тесно административное право взаимодействует с *конституционным правом*. Являясь основополагающей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основы государственного (конституционного) строя государства, основные права и свободы человека и гражданина, государственно-территориального устройства, компетенцию, порядок образования и формы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, законодательный и избирательный процессы. Многие из прав и свобод, закрепленных в главе 2 Конституции РФ (ст. ст. 22, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 52, 53 и др.), конкретизируются в административно-правовых нормах; основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, механизм ее взаимодействия с другими ветвями власти (ст. ст. 10, 11, 71, 72, 76, 78, 110–117 и др. Конституции РФ). Положения Конституции РФ находят свою детализацию в административно-правовых нормах, которые содержатся как в законах, так и подзаконных нормативных актах[[44]](#footnote-45). При этом следует иметь в виду, что нормы административного права не должны противоречить конституционно-правовым нормам.

Глубокая связь существует между нормами административного права и *гражданского права.* Регулируя имущественные отношения и личные неимущественные отношения, нормы гражданского права часто требуют их опосредования нормами административного права. Так, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности могут возникать из правовых актов органов исполнительной власти. Правительство РФ, другие органы исполнительной власти могут издавать правовые акты, содержащие нормы гражданского права (п. п. 4, 7 ст. 3 ГК РФ). Государство устанавливает общие правовые основы управления экономикой, т. е. осуществляет «мягкое» регулирование для субъектов частной и общественной собственности. В то же время государство выступает в качестве наиболее крупного собственника, что предполагает прямое администрирование по отношению к собственным субъектам экономических отношений, но с учетом специфики экономических законов. Ряд отношений в сфере экономики, которые являются объектом гражданско-правового регулирования, охраняются посредством института административной ответственности (главы 7, 14–16 КоАП РФ). Вместе с тем имеются существенные различия в предмете правового регулирования, а также методе правового регулирования, что обусловило отнесение их соответственно к отраслям частного и публичного права.

Тесная связь существует между нормами административного права и *трудового права*. Трудовые отношения широко урегулированы подзаконными нормативными актами (Президента РФ[[45]](#footnote-46), Правительства РФ[[46]](#footnote-47), других федеральных органов исполнительной власти, прежде всего Министерства труда и социальной защиты РФ[[47]](#footnote-48)), что определено ст. 5 Трудового кодекса РФ. Большую роль в обеспечении законности и дисциплины в сфере трудовых отношений играют федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют контрольно-надзорные полномочия в данной сфере, чей правовой статус закрепляется нормами административного права.

Особенно плодотворно нормы административного и трудового права взаимодействуют при регулировании вопросов государственной службы. Государственно-служебная деятельность является качественной разновидностью трудовой деятельности, которая реализуется в особой сфере деятельности – государственном и муниципальном управлении. В этой связи служебные отношения регулируются нормами административного права, которые образуют институт государственной службы. Вместе с тем в соответствие со ст. 11 Трудового кодекса РФ на государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ о государственной службе и муниципальной службе[[48]](#footnote-49).

Весьма тесная, глубинная связь существует между нормами административного и *финансового права*. Правовое положение органов управления в кредитно-финансовой сфере (Минфин России, ФНС России, Росалкогольрегулирование, ФТС России и др.) урегулировано нормами административного права. Ответственность за нарушение норм финансового права устанавливается нормами административного права (глава 15 КоАП РФ). Наряду с этим ряд норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение финансово-правовых отношений, в нарушение требований ст. 1.1 КоАП РФ содержатся в Налоговом кодексе РФ, ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[[49]](#footnote-50). Наряду с этим, финансово право использует методы правового регулирования схожие с методами административного права.

Взаимодействие административного и *уголовного права* осуществляется в сфере правоохраны. Нормы административной ответственности устанавливают ответственность за административные правонарушения. Нормы уголовного права регулируют отношения, связанные с привлечением к уголовной ответственности в связи с совершением преступлений, которые отличает повышенная ответственность по сравнению с административными правонарушениями. Наряду с этим нормы административного права регулируют отношения, которые выступают объектом уголовно-правовой охраны (глава 30 УК РФ). Кроме того, в настоящее время возрождается институт административной преюдиции, когда повторное совершение однотипного административного правонарушения влечет уголовную ответственность (например, ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ и ст. 158.1 УК РФ и т.п.). Значительной проблемой выступает проблема ответственности юридических лиц, которая регулируется нормами института административной ответственности, что обусловлено отсутствием уголовной ответственности юридических лиц по российскому законодательству.

Глубокие органические связи административного права существуют с *таможенным правом*. Предметом регулирования таможенного права выступают: установление порядка перемещения товаров, грузов, транспортных средств, услуг через таможенную границу РФ; таможенное оформление; таможенное декларирование; таможенный контроль, проведение таможенных проверок; выявление и предупреждение правонарушений в области таможенного дела; организации и деятельность таможенных органов; таможенные режимы и др. наряду с этим ряд аспектов организации управления таможенным делом, статуса и системы таможенных органов установлена нормами административного права[[50]](#footnote-51). Нормами административного права регламентируется ответственность за административные правонарушения в области таможенного дела (глава 16 КоАП РФ), а также закрепляют статус субъектов государственного управления в данной области (ФТС России).

Административное право, его процессуальные нормы тесно взаимодействуют с *административно-процессуальным,гражданско-процессуальным правом и уголовно-процессуальным правом.* Важность такого взаимодействия обусловлена осуществлением соответствующего процессуального порядка при реализации норм материального административного права. Например, использование норм арбитражно-процессуального права в ходе привлечения к административной ответственности юридических лиц[[51]](#footnote-52).

Приведенный краткий анализ взаимодействия административного права с другими отраслями российского права указывает на то, что консолидация отраслей права, стирание границ между отраслями права отражают объективно существующую тенденцию в российской системе права, которая постоянно будет усиливаться. В этой связи изменения, которые происходят в области административного правового регулирования, находят в различных отраслях права и наоборот, что обусловлено базовыми характеристиками российского права как системы.

***Вопрос 7. Предмет и метод науки административного права***

Приступая к исследованию науки административного права, необходимо уточнить понятийный аппарат. В Большом юридическом словаре дается следующее определение юридической науки: «… общественная наука, изучающая право как особую систему социальных норм и различные аспекты правоприменительной деятельности, которая дифференцирована на ряд отраслей»[[52]](#footnote-53). Административно-правовая наука выступает важнейшим составным элементом юридической науки.

Ю.Н. Старилов предлагает определять науку административного права как «теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публичного управления»[[53]](#footnote-54).

Исследование административного права как отрасли научных знаний объективно требует уточнения ее предмета, метода, а также функций.

*Предмет науки административного права –* это то, на что направлен научный поиск, что исследуют ученые-административисты. В литературе отмечается, что предмет науки административного права включает следующие элементы: административно-правовые нормы; административно-правовые категории и практика применения норм административного права[[54]](#footnote-55). Полагаем, что предложенный перечень не является полным, что в значительной мере обедняет административно-правовую доктрину.

Очевидно, что главным элементом изучения ученых-административистов выступает административное право как отрасль права, т. е. совокупность административно-правовых норм, которые содержатся в действующем законодательстве. Вместе с тем трудно представить, что возможно продуктивное изучение административно-правовых норм вне предмета административного права как отрасли, без учета особенностей специфики отношений в сфере государственного управления.

Данные отношения изучаются теорией государственного управления, которая объединяет в себе целую систему управленческих наук, таких, как «Организация управления», «Социология управления», «Психология управления». В этой связи возникает вопрос о соотношении теории государственного управления и административно-правовой науки. Предметы этих двух направлений научного поиска во многом схожи по форме, но отличны по содержанию. Теория государственного управления рассматривает государственное управление как целостное, системное образование, изучает структурные, социологические, психологические характеристики управленческой деятельности, ее содержание, принципы, стадии, методы, стиль, при этом избегает анализа юридического аспекта проблемы. Административное право исследует актуальные вопросы правового регулирования в сфере управления, т. е. юридического опосредования управленческих отношений. В этой связи административно-правовая наука должна предлагать наиболее рациональные правовые формы закрепления отношений в сфере государственного управления. Говоря о перспективах развития науки теории государственного управления, следует отметить, что будут консолидироваться, укрепляться ее связи с административной наука, проводиться комплексные исследования.

Важным составным направлением науки административного права является ретроспективный анализ административно-правового научного наследия. Названной проблеме будет посвящен отдельный параграф учебника, однако, следует отметить, что многие наработки русских административистов были невостребованы советскими учеными-административистами, что приводило во многих случаях к выработке нереалистических рекомендаций. Схожие ошибки могут повторяться и сегодня, когда наблюдается необоснованный отказ от позитивного советского наследия в административно-правовой теории, т. е. игнорируется принцип преемственности научного поиска.

Важное место в теории административного права принадлежит изучению административного права зарубежных государств. Реформирование практически всех институтов государственного управления требует проецирования наработок зарубежных административистов на российскую почву. При этом следует избегать шаблонов, «слепого» заимствования и подражания. Необходимо творчески перерабатывать существующие зарубежные административно-правовые теории с учетом российской действительности. Речь должна идти о более широком использовании института сравнительного правоведения[[55]](#footnote-56).

Административно-правовая наука не должна ограничиваться пассивным «созерцанием» административно-правовой действительности, а критически оценивать ее, изыскивать возможность юридического закрепления перспективных моделей государственного управления, изменения правового режима управленческой деятельности. Речь должна идти о выработке административно-правовой политики, которая создаст предпосылки для осуществления позитивных реформ государственного управления.

Подводя итог исследования предмета науки административного права, следует структурировать его элементарный состав:

– административное право как отрасль права (административно-правовое законодательство);

– закономерности возникновения, развития и функционирования государственного управления;

– система административно-правовых категорий и понятий (понятийный аппарат);

– история становления и развития административного права;

– правоприменительная практика субъектов административного права;

– зарубежное административное право;

– прогнозы и рекомендации по совершенствованию и развитию административного права.

Предмет административно-правовой науки тесно связан с ее методом познания. Если предмет науки указывает, что изучается, то метод показывает инструментарий (средства и способы), при помощи которых исследуется предмет. В философии метод определяю как «способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности»[[56]](#footnote-57).

*Метод науки административного права –* это инструментарий, совокупность приемов и способов, при помощи которых изучает ее предмет.

Как и в любой науке, в административном праве метод часто определяет судьбу исследования, его результативность. При различных подходах из одного и того же фактического материала (предмета исследования) могут быть получены противоположные выводы. Вместе с тем, сам по себе метод не предопределяет полностью успеха в исследовании, важен не только хороший метод, но и мастерство его применения.

Многие просчеты административной доктрины были обусловлены тем, что безраздельно использовался метод диалектического материализма, который зачастую давал серьезные сбои, что и приводило к неадекватным научным выводам и рекомендациям. В настоящее время проводится серьезная «ревизия» методов научного познания, что должно привести к получению необходимого качественного инструментария научного поиска.

Наука административного права использует методы, которые применяются и в других областях научного поиска. Охарактеризуем наиболее важные из них.

*Сравнение и сравнительно-исторический метод.* Сравнение – это установление различия и сходства между предметами и явлениями. Сравнению подвергают различные административно-правовые нормы внутри института административного права; нормы различных институтов административного права; институтов административного права, скажем, административной ответственности, с институтом уголовно-правовой ответственности. Важным является сравнение норм, институтов административного права Российской Федерации с нормами административного права зарубежных государств.

Сравнительно-исторический метод исследования представляет собой исторический (ретроспективный) подход к анализу и оценке категорий государственного управления и административно-правовых институтов. Наука административного права не должна игнорировать положительный опыт, накопленный в дореволюционный период. Так, при изучении института государственной службы, следует проанализировать Табель о рангах Петра I. Много позитивного может быть вынесено из реформ городского и земского самоуправления второй половины XIX в.

*Анализ и синтез.* Анализ предполагает мысленное разложение объекта на составляющие его элементы, а синтез – это мысленное соединение в единое целое расчлененных анализом элементов. Правовой статус субъекта административного права исследуется путем изучения отдельных его элементов. Например, административно-правовой статус гражданина включает следующие элементы: принципы, гражданство, права, обязанности, гарантии, ответственность. Изучив каждый элемент в отдельности, исследователь воссоединяет элементы в единое целое, избрав в качестве основы существенный элемент. Так, принципы административно-правового статуса при исследовании административно-правового положения гражданина.

*Аналогия –* правдоподобное вероятное заключение о сходстве двух предметов в каком-либо признаке на основании установленного их сходства в других признаках[[57]](#footnote-58). Несмотря на то, что аналогия строится на вероятностных суждениях, она играет огромную роль в процессе познания административно-правовой действительности, так как ведет к выдвижению гипотез, которые впоследствии превращаются в научные теории. Данный метод широко применяется при моделировании административно-правовых явлений и процессов, которое также выступает в качестве самостоятельного метода.

*Моделирование –* это практическое или теоретическое преобразование объекта, при котором изучаемый предмет замещается каким-либо естественным или искусственным аналогом, посредством чего проникает в сущность изучаемого объекта. Продуктивно используется моделирование при апробации управленческих новелл, новых систем, комплексов управления. Моделирование успешно применяется при анализе принимаемых управленческих решений.

Выше перечислены были общие методы научного познания, которые используются в науке административного права. Здесь также следует назвать такие методы, как *абстрагирование, идеализация, обобщение, индукция, дедукция.*

Знание и умелое применение общенаучных методов не исключает, а, наоборот, предполагает применение специальных методов познания. К их числу следует отнести *формально-юридический* (формально-догматический) метод. Исследование внутреннего строения административного права, институтов, отдельных норм при помощи внешней обработки нормативного материала. Названный метод предполагает применение таких приемов, как описание и анализ административно-правовых явлений, вычленение признаков, классификация на виды. Формально-юридический метод позволяет точно проанализировать и описать административно-правовые явления и дать законодателю, правоприменителю необходимые рекомендации, а также студентам и всем тем, которые интересуются административно-правовой проблематикой.

*Конкретно-социологический метод* включает такие приемы, как личное наблюдение за деятельностью субъектов административного права, собеседование, анкетирование, интервьюирование. Ценность метода заключается в непосредственном, прямом получении информации о состоянии системы государственного управления. Речь идет о своеобразном канале «обратной» связи между практикой и теорией. Теоретические конструкции, рекомендации проверяются в деятельном, динамическом состоянии. Здесь следует учитывать не только адекватность действительности полученной информации, но и качество обработки (накопления, систематизации) полученного материала.

*Системный метод.* Совокупность административно-правовых норм, образующих отрасль права – это сложная система, которая включает в себя элементы различной степени сложности (подотрасли, институты, нормы). Использование данного метода позволяет установить связи между нормами внутри административно-правовых институтов с нормами других институтов административного права, а также с нормами других институтов российского права.

*Правовой эксперимент.* Предполагает апробацию нормативно-правовых новелл управленческой деятельности в ограниченном масштабе. Целью его применения является определение эффективности вводимых новшеств, оперативная их коррекция. Качественное использование правового эксперимента позволяет избежать существенных материальных, физических, организационных и других издержек, так как неэффективные нормы могут быть и не введены, а в принимаемые – внести необходимые коррективы.

*Правовое прогнозирование.* Данный метод позволяет выдвинуть предположение, версию развития управленческих отношений в перспективе. Применение правового прогнозирования дает возможность выработать своевременные рекомендации, в первую очередь, законодателю, который с учетом реформы управленческих отношений должен оперативно изменить существующее административно-правовое законодательство в целях повышения эффективности регулирования управленческих отношений.

Перечень методов науки административного права может быть продолжен, но даже названные вызывают к жизни проблему выбора конкретного метода или их совокупности. Выбор метода зависит от той задачи, которую должен решить исследователь. Следует при этом помнить, что каждый метод позволяет познать лишь какие-либо отдельные стороны объекта. Совокупность конкретных приемов, средств исследования конкретного объекта получили название *методики*. Метод находит свою конкретизацию в методике – это своеобразная количественная доза применяемого познавательного инструментария.

Мы намеренно не рассматриваем в качестве отдельного вопроса системы науки административного права. В основу системы науки положена система отрасли административного права, то есть институциональное построение отрасли, что было сделано в начале главы. Однако система науки и система отрасли не совпадают по объему. Система науки административного права охватывает более широкий круг вопросов, по сравнению с системой административного права. Такое положение обусловлено тем, что предмет науки административного права, шире предмета отрасли административного права.

***Вопрос 8. История развития науки административного права***

Наука административного права относится к числу достаточно «молодых» юридических наук и берет свое начало в XVII веке. Изначально наука административного права развивалась в рамках *камералистики* – науки о финансах, экономике, хозяйстве и управлении. Относительно небольшой период данной отрасли научных знаний связан с тем, что правители всех уровней с момента образования государства и до эпохи позднего средневековья опасались какого-то ни было ограничения своей деятельности, даже самого незначительного, посредством правовых норм и соответственно научного обоснования необходимости нормативного правового регулирования управленческой деятельности.

Значительные шаги по созданию науки административного права были сделаны во времена правления Людовика XIV во Франции, Фридриха II в Пруссии и Российского императора Александра I. Такое стало возможным в силу осознания потребности в мощной государственно-административной системе управления, опирающейся на высокоэффективные правительства, армию, флот, полицейский аппарат. Такой государственный аппарат нуждался в правовой регламентации свой деятельности, что явилось импульсом для формирования соответствующего законодательства.

Острая потребность в научном сопровождении государственного управления возникла в правоохранительной сфере. В этой связи французский юрист Н. Деламар обобщив существующее в указанной сфере законодательство, в 1705 г. подготовил первый научный труд о полиции – «Трактат о полиции». Автор включил в него не только полный свод полицейских постановлений, но и дал описание основных вопросов, касающихся деятельности полиции и управления внутренними делами государства в целом. С этого момента в учебные курсы, читаемые в университетах в рамках камералистики включаются отдельные блоки административных и экономических дисциплин, учреждаются первые кафедры камералистики. В XVIII в. бурное развитие науки управления сопровождалось ростом числа трудов по проблемам управления.

Количественный и качественный рост законодательства в сфере управления привел к образованию самостоятельной отрасли права – полицейского права. Здесь следует уточнить содержание термина «полиция», так как он существенное отличие о его сегодняшнего содержания. В тот период термином «полиция» охватывалась характеристика внутреннего управления (за исключением управления финансами)[[58]](#footnote-59). В этой связи данная отрасль научных знаний получила название «полицейская наука».

Значительный вклад в развитие полицейской науки внесли выдающиеся ученые Р. Моль (1799–1875 г. г.), и Л. Штейн (1815–1890 г. г.). Трудно переоценить работы Р. Моля «Государственное право королевства Вюрттемберг» и «Наука о полиции по принципам правового государства». Рекомендации Л. Штейна, изложенные в монографии «Теория государственного управления», были учтены в ходе преобразования коллегиальных учреждений в министерства, а также при подборе и расстановке кадров при его осуществлении.

Невзирая на вклад Р. Моля и Л. Штейна, конец XVIII в. и весь XIX в. можно назвать «французскими». Среди ученых-полицеистов того времени следует назвать Ж. Пеше («О полиции и муниципалитетах», 1789 г.), Ч.-Ж. Боннена («Принципы государственного управления», 1812 г.), А. Вивьена («Очерки об администрации», 1845 г.), А. Шардона («Административная власть», 1912 г.)[[59]](#footnote-60).

Развитие идеи правового государства, усложнение управленческих отношений вызвали к жизни потребность трансформирования полицейского права в административное право. В конце XIX в. административное право оформляется в качестве самостоятельной отрасли права. Особо следует отметить работу О. Майера «Германское административное право» (1895 г.), где автором проводится деление государственной власти на законодательную и исполнительную ветви власти.

Существенный вклад в развитие административно-правовой доктрины в началеXX в. внесли Г. Берталем, К. Корманн, Ф. Фляйнер, Ю. Хачек, А. Меркл, Р. Тома, В. Еллинек. Спектр проблем, которые были предметом исследования, был чрезвычайно широк, что было продиктовано потребностями общественной жизни, необходимостью поиска и теоретического обоснования управленческих закономерностей, их должного нормативного правового регулирования.

Наука российского административного права прошла путь схожий с западной административно-правовой наукой. Одной из первых работ, посвященной вопросам полицейского права, можно назвать работу П. Гуляева «Права и обязанности графской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства в отношении к полиции» (1824 г.). В 1840 г. была издана книга Н. Рождественского «Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам». Существенный вклад в теорию полицейского права внес И. Платонов, который в 1856 г. опубликовал исследование «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном», где автор утверждал, что цель самодержавного государства – право и благо, справедливость и благосостояние[[60]](#footnote-61).

Мощным импульсом развития теории полицейского права явились реформы второй половины XIX в. и в первую очередь отмена крепостного права (1861 г.), правовая реформа (1864 г.), земского самоуправления (1870 г.). Существенный вклад в развитие российского полицейского права внесли И.Е. Андреевский, Э.Н. Берендтс, П. Гуляев, В.Ф. Дерюжинский, В.В. Ивановский, В.Н. Лешков, А.С. Окольский, М.К. Полибин, И.Т. Тарасов, Н. Шеймин, М.М. Шпилевский. Успешному развитию науки административного права способствовало обновление законодательства и развитие полицейских учреждений, которые нуждались в научном сопровождении свой деятельности. Так, И.Т. Тарасов и В.В. Ивановский продуктивно исследовали институт государственной службы, что позволило внести существенные коррективы в регламентацию данного вида деятельности.

Догма административного права была объектом пристального внимания Э.Н. Бередтса, который в книге «Опыт системы административного права» (1898 г.) проанализировал основные административно-правовые институты. При этом он отстаивал идею национального характера административного права, ее обусловленности историческими и культурными традициями русского народа, отмечал существенную национальную составляющую в теории административного права.

Развитие управленческих отношений, рост числа исполнительных учреждений, качественное изменение характера их деятельности в конце XIX в. – начале XX в., по мнению К.С. Бельского, создали предпосылки к замене права полицейского на административное[[61]](#footnote-62).

Существенный вклад в развитие в науки административного права внес А.И. Елистратов[[62]](#footnote-63). В своей работе «Основные начала административного права» (1914 г.) он впервые изложил научный потенциал в соответствии с институционной системой. Административно-правовые институты были объединены в трех разделах: субъекты административного права; объекты административного правоотношения; формы административной деятельности.

Научное наследие А.И. Елистратова было востребовано в первые годы советской власти не смотря на негативное отношение советской идеологии к дореволюционному юридическому наследию. В первые десятилетия советской власти над проблемами административного права плодотворно работали такие видные ученые, как А.Ф. Евтихеев[[63]](#footnote-64), В.Л. Кобалевский[[64]](#footnote-65), Н.П. Корадже-Искров[[65]](#footnote-66). Достаточно высокий уровень развития науки административного права был достигнут в период НЭПа. Примером тому является разработка на Украине Административно-процессуального кодекса (1927 г.).

В конце 20-х годов ХХ в. идеологами советской юриспруденции Е.Б. Пашуканисом и П.И. Стучной было поставлено под сомнение наличие необходимой базы для существования в пролетарском государстве административного права. Это привело к исключению из учебных программ учебных заведений дисциплины административного права, к сворачиванию научных исследований по административно-правовой проблематике.

Запрет действовал на протяжении порядка десяти лет. С принятием Конституции СССР 1936 г. и обновлением руководства юридической науки административное право было восстановлено как отрасль научных знаний. «Реабилитация» административного права произошла на I Всесоюзном совещании по вопросам науки советского государства и права (июль 1938 г.). Большая роль в восстановлении административного права принадлежит С.С. Студеникину и Г.И. Петрову, которые провели существенную работу по восстановлению преподавания административного права в вузах[[66]](#footnote-67).

Среди работ, изданных на рубеже 40–50-х г. г. следует назвать те исследования, которые были посвящены догме административного права: И.И. Евтихеев – «Виды и формы административной деятельности» (1948 г.), С.С. Студеникин – «Нормы административного права и их применение» (1949 г.), Ц.А. Ямпольская «Субъекты советского административного права» (1958 г.). Теоретические проблемы административного права получили творческое развитие в работах ряда ученых-административистов во второй половине ХХ в.: Ю.М. Козлов «Предмет советского административного права» (1967 г.), «Административные правоотношения» (1976 г.), Г.И. Петров «Советские административно-правовые отношения» (1972 г.), А.П. Коренев «Нормы административного права и их применение» (1978 г.).

Ученых-административистов в советский период интересовал широкий круг проблем правовой регламентации государственного управления. Так, вопросы органов управления получили освещение в трудах И.Н. Ананова, В.Г. Вишнякова, В.А. Власова, Б.М. Лазарева, И.М. Муксинова, В.С. Прониной и др. Особенно следует отметить монографию В.Г. Вишнякова «Структура и штаты органов советского управления (1972 г.).

Проблема обеспечения законности в государственного управления всегда была краеугольным камнем административно-правовых исследований. Одной из первых работ явилась монография подготовленная авторским коллективом в составе А.Е. Лунева, С.С. Студеникина и Ц.А. Ямпольской – «Социалистическая законность вгосударственного управления» (1948 г.). Над данной проблемой в дальнейшем работали Д.А. Гавриленко, В.М. Манохин, Л.А. Николаева, В.И. Новоселов, В.И. Ремнев, Е.В. Шорина.

Важным направлением научного поиска явились проблемы государственной службы, над которыми работали В.М. Манохин, Ю.А. Розенбаум, Ф.А. Хоменко, В.А. Воробьев, Ф.М. Овсянко и др. Большой научный успех имела монография В.М. Манохина «Советская государственная служба» (1966 г.), в которой нашли освещение вопросы понятия и основных принципов государственной службы, правового положения государственного служащего и в дальнейшем видный ученый-административист плодотворно работал над проблемой государственной службы – «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование» (1997 г.). Весомый вклад в разработку вопросов государственной службы в постсоветский период внес Ю.Н. Старилов – «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование» (1996 г.), учебник «Служебное право» (1996 г.). Следует также отметить работу Д.М. Овсянко «Государственная служба в Российской Федерации» (1996 г.), Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. «Государственная гражданская служба: учебный курс» (2014 г.).

В 60-е годы активно изучались вопросы административного принуждения и административной ответственности. Важное значение имела работа А.Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушения» (1961 г.). Над этими проблемами работали также такие видные ученые, как Д.Н. Бахрах, И.И. Веременко, И.А. Галаган, М.И. Еропкин, И.В. Максимов, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, П.П. Серков, А.П. Шергин, О.М. Якуба и др.

Наряду с проблемами материального административного права плодотворно изучались и процессуальные аспекты управленческой деятельности в сфере государственного управления. Над вопросами теории административного процесса работали такие ученые, как Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, В.А. Лория, Г.И. Петров, А.Е. Лунев, Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, Е.В. Додин, О.К. Застрожная, М.Я. Масленников, С.Н. Махина, Л.Л. Попов, И.В. Панова, Ю.Н. Старилов, А.П. Шергин, Д.М. Чечет. Существенное значение для развития теории административного процесса имели работы Н.Г. Салищевой – «Административный процесс в СССР» (1964 г.), В.Д. Сорокина – «Административно-процессуальное право» (1972 г.), Д.М. Чечета – «Административная юстиция (теоретические проблемы)» (1973 г.).

Активно шел научный поиск в области административно-правовых основ отраслевого и межотраслевого управления (экономики, финансов, образования, науки, здравоохранения, культуры, обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, юстиции и т. д.). Над этими проблемами работали Н.С. Барабашева, В.В. Александров, Г.А. Дорохова, И.И. Евтихеев, Ю.М. Козлов, Г.Н. Колибаба, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Ю.Т. Милько, М.Н. Пискотин, В.А. Рассудовский, Е.С. Фролов, Ф.А. Хоменок и др.

Отечественная наука административного права плодотворно сотрудничала с административно-правовой доктриной зарубежных стран, о чем свидетельствуют изданные на русском языке монографии и учебники. Среди них следует назвать следующие работы: польского административиста Е. Старосьцяка «Правовые формы административной деятельности» (1959 г.) и «Элементы наука управления» (1965 г.). Болгарских авторов П. Стайнова и А. Ангелова «Административное право НРБ» (1960 г.), югославского исследователя С. Поповича «Административное право» (1968 г.). Особо следует назвать работы французских ученых-административистов, которые оказали существенное влияние на развитие отечественной административной науки: Ж. Веделя «Административное право Франции» (1973 г.), Г. Брэбана «Французское административное право» (1988 г.).

Вместе с тем советские, а позже и российские ученые пристально интересовались проблемами административного права зарубежных стран. Так, можно назвать следующие работы: А.А. Демин «Административный процесс в развивающихся странах» (1987 г.), М.А. Штатина «Административное право в развивающихся странах» (1989 г.), И.А. Василенко «Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия» (1998 г.), Н.С. Крылов «Аппарат государственного управления современной Франции» (1982 г.), «Административное право зарубежных стран» под редакцией профессора А.Н. Козырина (1996 г.).

Коренные преобразования управленческой сферы, Российского государства, принятие Конституции РФ 1993 г. поставили на повестку дня вопрос о необходимости разработки новых учебников и курсов лекций по административному праву, о чем свидетельствуют работы таких авторов как А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.Б. Агапова, К.С. Бельского, А.А, Демина, А.С. Дугенца, Б.Н. Габричидзе, Б.П.Елисеева, А.А. Кармолицкого, И.Ш. Килисханова, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, П.И. Кононова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, Д.М. Овсянко, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и др.[[67]](#footnote-68). Данные учебники и учебные пособия были освобождены от идеологических догм, которыми были перегружены учебники советской эпохи. Наряду с этим наблюдается преемственность, когда позитивное административно-правовое наследие советской юриспруденции творчески перерабатывается и используется в процессе преподавания в учебных заведениях. Вместе с тем широко используются труды таких видных русских административистов, так как глубина заложенных в них идей не утрачивает своей актуальности в настоящее время.

Коренные преобразования государственно-правового устройства России, переход к новым принципам экономической деятельности, декларирование правового государства, движение по пути создания гражданского общества объективно требуют доктринального осознания происходящих процессов с точки зрения правового регулирования, выявления существующих закономерностей, а также прогнозирование развития действующего законодательства и правореализационной практики. Особую значимость сохранит наука административного права, что обусловлено предметом административно-правового регулирования. Посредством административно-правовых средств реализуется система наиболее значимых отношений, устанавливающих взаимосвязь между гражданином и государством, так как наибольший объем прав и свобод реализуется в сфере функционирования исполнительной власти.

Наука административного права должна предлагать решение наиболее актуальных проблем административно-правового обеспечения публичного администрирования. Вектор развития должен быть ориентирован на решение задач с учетом стратегии государственного развития[[68]](#footnote-69). Наряду с этим наука административного права должна выявлять закономерности, присущие правовому регулированию управленческой деятельности и давать соответствующие рекомендации. При этом должны учитываться как существующие отечественные доктринальные наработки, так и положительный зарубежный научный опыт, который необходимо адаптировать к российским условиям.

***Вопрос 9. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования***

Регулирование управленческих отношений требует применения определенных средств, с помощью которых обеспечивается организация отношений в соответствии с теми задачами, которые стоят перед обществом и государством. Сложность управленческих отношений требует осуществления комплексного подхода, что осуществляется при помощи административно-правовые средства, которые находятся в определенной взаимосвязи. По мнению Ю.Н. Старилова речь идет о системе административно-правового регулирования: «Система административно-правового регулирования позволяет в комплексе увидеть материю административного права; понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования отношений в сфере публичного управления»[[69]](#footnote-70).

Осуществление комплексного административно-правового воздействия посредством соответствующих средств будет целесообразно характеризовать с использованием термина «механизм», что позволяет увидеть не только применяемый административно-правовой инструментарий, но и понять характер взаимодействия между его элементами, познать логику подобного правового воздействия. *Механизм административно-правового регулирования* – это система административно-правовых средств, которые воздействуя на управленческие отношения, организуют их в соответствии с задачами общества и государства.

Механизм административно-правового регулирования относится к числу сложных правовых явлений и в силу этого обладает внутренней организацией (структурой). По мнению Н.М. Конина в механизм административно-правового регулирования включены следующие элементы: «административно-правовые нормы; административно-правовые отношения и их защиту в случаях отклоняющегося поведения субъектов административно-правовых отношений, правовое сознание которых в силу различных причин и обстоятельств деформировано, извращено или вовсе отсутствует»[[70]](#footnote-71).

Анализ действующего административного правового законодательства и практики его реализации позволяет выделить следующие элементы механизма административно-правового регулирования:

– принципы административного права;

– административно-правовые нормы;

– акты официального толкования норм административного права;

– акты применения норм административного права;

– административно-правовые отношения.

Каждый отдельно взятый элемент несет определенную содержательную нагрузку в рамках механизма и выполняет конкретную индивидуально-определенную роль в регулировании управленческих отношений. Данные элементы взаимодействуют между собой и вступают в регулирование управленческих отношений в определенном порядке, что обусловлено их внутренним содержанием, способностью организовать соответствующие общественные отношения, придать им более высокую степень упорядоченности. Данная особенность механизма позволила А.П. Кореневу сделать важный методологический вывод, что административно-правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений[[71]](#footnote-72).

Административно-правовое регулирование представляет собой сложный процесс, который проходит несколько стадий. Изначально управленческие отношения регулируются посредством принципов и норм административного права, которые устанавливают (закрепляют) круг тех отношений, которые должны быть урегулированы, конкретизируют перечень субъектов административного права, их субъективные права, свободы и юридические обязанности. Вторая стадия заключается в реализации административных правовых норм, посредством чего управленческие отношения превращаются в административно-правовые отношения, когда связь между субъектами управленческих отношений осуществляется посредством соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей.

Элементы механизма административно-правового регулирования играют различную роль в упорядочении управленческих отношений. Центральным элементом данного механизма является норма административного права, так как все другие элементы производны и обусловлены ими. Вместе с тем нельзя сводить их роль к вторичным средствам административно-правового регулирования по отношению к административно-правовым нормам по причине того, что без их использования механизм в полной мере не в состоянии осуществить действенное воздействие на участников управленческих отношений, придать им должное качество упорядоченности.

Существенную роль в регулировании управленческих отношений выполняют принципы административного права, которые выполняют самостоятельную роль в регулировании управленческих отношений.

*Принципы административного права* – это основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе административного права и выражающие его сущность.

Принципам административного права характерны следующие черты:

– обусловлены уровнем развития общества и государства;

– определяют юридическую природу административного права;

– устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления;

– являются ориентиром для выработки административно-правовых норм;

– выступают средством ликвидации пробелов в административно-правовом регулировании управленческих отношений;

– направлены на повышение эффективность административно-правового регулирования.

Принципы административного права разнообразны по своему содержанию. С учетом системы административного права они могут быть подразделены на отраслевые, которые присущи административному праву в целом как отрасли российского права и принципы отдельных административно-правовых институтов[[72]](#footnote-73).

А.П. Коренев, анализируя действие механизма административно-правового регулирования, выделяет следующие принципы административного права: демократизма нормотворчества и реализации права; равенства перед законом и правоприменителем; взаимной ответственности государства и личности; федерализма; гуманизма; законности[[73]](#footnote-74).

По мнению Ю.Н. Старилова следует рассматривать конституционные принципы административного права и организационно-функциональные принципы административного права. К числу первых отнесены принципы: законности; приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия и правовой защиты; единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; разделения законодательной, исполнительной и судебной власти; обеспечения права граждан на участие в государственном управлении; эффективности управления; равенства граждан перед законом; гуманизма. Вторя группа включает такие принципы, как подконтрольность и подотчетность государственных органов и государственных служащих (принцип вертикальной подчиненности в системе управления); единство основных требований, предъявляемых к государственному управлению; профессионализм и компетентность государственных служащих при осуществлении государственного управления; гласность в осуществлении государственного управления; ответственность государственных органов за принятые административные акты (решения); ответственность государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; обязательный учет научных основ организации государственного управления[[74]](#footnote-75). Данный методологический подход нашел поддержку в учебной литературе[[75]](#footnote-76).

Анализ действующего административно-правового законодательства и практики его реализации позволяет выделить следующие принципы административного права.

Центральным принципом административного права является *законность*. Законность как принцип административного права закрепляет режим должного функционирования системы государственного управления, состоящий в точном и неукоснительном соблюдении и исполнении всеми субъектами управленческих отношений действующих на территории Российской Федерации нормативных правовых актов. Данный принцип включает два самостоятельные, но взаимообусловленные аспекты. Первый заключается в соблюдении иерархии источников административного права, когда нормативный правовой акт меньшей юридической силы не должен противоречить акту большей юридической силы[[76]](#footnote-77). Частью 1 ст. 15 Конституции РФ определено, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Второй аспект заключается в точном и неукоснительном соблюдении и исполнении требований нормативных правовых актов всеми участниками управленческих отношений. В правоприменительной деятельности названный принцип предполагает, что субъекты управленческих отношений должны, во-первых, действовать в пределах своей компетенции, во-вторых, руководствоваться действующим законодательством, в-третьих, осуществлять деятельность в определенных процессуальных формах, в-четвертых, требовать соблюдения правовых норм от других участников управленческих отношений.

Принцип *демократизма* правотворческой и правореализационной деятельности закрепляет широкие возможности для участия населения, их объединений в непосредственном (референдум) и опосредованном (через избираемые органы государственной власти и местного самоуправления) формировании административно-правовых норм. В процессе правореализации принцип демократизма предполагает широкое использование потенциала института общественного контроля, делегирование более широких правореализационных полномочий непосредственно населению и общественным объединениям. Значимость данного принципа многократно возрастает в условиях формирования гражданского общества в Российской Федерации.

В части 2 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Реализация данного принципа должна осуществляться не в ущерб качеству отправления государственного управления, так как бесконтрольное участие населения в управлении делами государства может привести к депрофессионализации института государственного управления. Демократия как сложное общественное явление требует соответствующей подготовки граждан к участию в управлении делами государства. «Безграничная» демократия не менее опасна, чем ее отсутствие или ограничение.

Принцип *гуманизма* выражается в том, что человек, его права и свободы признаются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). Государство признает и обеспечивает права и свободы человека и гражданина. Осуществление административно-правового регулирования предполагает установление определенных правоограничений, но они не являются самоцелью, а служат необходимым условием для достижения социально-полезных результатов при отправлении государственного управления. При этом никто не вправе ограничить основные неотчуждаемые права и свободы (право на жизнь, честь, достоинство, свободу, личную неприкосновенность и др.).

Гуманизм проявляется как в процессе закрепления правового статуса участников управленческих отношений, так и в процессе непосредственного отправления государственного управления. Так, сотрудникам правоохранительных органов запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство личности. При применении мер административного принуждения не допускается решения и действия (бездействие), унижающее человеческое достоинство (ч. 3 ст. 1.6 КоАП РФ).

К числу принципов административного права относится принцип *юридического равенства*. Данный принцип был обозначен еще римскими юристами: «Закон говорит со всеми одинаково» (lexunooreomnesalloguitur). Сущность данного принципа заключается в: равенстве между субъектами РФ; равенстве гражданства независимо от оснований его приобретения; равенстве религиозных и общественных объединений пред законом; равенстве всех перед законом и судом независимо от пола, расы, имущественного и должностного положения, убеждений и других обстоятельств; равном доступе к государственной службе; равноправии сторон в процессе осуществления правосудия и т. д. Юридическое равенство представляет собой равенство административно-правовых статусов участников управленческих отношений, когда дифференциация проводится с учетом роли субъекта в системе управленческих отношений, например равенство между свидетелями по делу об административном правонарушении, между понятыми и т. п. Ошибкой является уравнивание административно-правовых статусов субъектов, которые занимают различные места в иерархии управленческих отношений.

Принцип *справедливости (юридической соразмерности)* находит свое выражение как в правотворческой, так и правореализационной деятельности. В сфере правотворчества его сущность отражается в закреплении в правовых предписаниях таких юридических мер, которые соответствовали бы характеру совершенного деяния. Вынесение управленческих решений, устанавливающие права и обязанности участников управленческих отношений, меры поощрения и административного принуждения, должны по форме и по содержанию быть справедливыми, то есть следует учитывать все обстоятельства управленческого дела и определять соответствующую меру воздействия.

Названный принцип отражает одну из главных задач юридической практики – осуществлению общественной справедливости. Его реализация осуществляется как в рамках правоохранительной деятельности, например, в ходе привлечения к административной ответственности, так и применения иных средств административно-правового воздействия, например, мер поощрения.

Остро стоит проблема обеспечения соразмерности между результатами отправления управленческих отношений и оплатой труда. Правонарушением и применяемыми мерами государственного принуждения. Обеспечить соразмерность между заслугой в сфере государственного управления и применяемым поощрением.

С учетом территориальной организации государственной власти в России важное значение имеет принцип *федерализма*. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации[[77]](#footnote-78). Органы исполнительной власти Российской Федерации на основании совместных соглашений вправе передавать определенный объем своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, но при этом передаются необходимые финансовые и другие ресурсы для реализации передаваемых правомочий.

Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях определено в ст. 1.3 КоАП РФ. В данной статье исчерпывающим образом определен лишь объем полномочий Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. В дальнейшем в ст. 1.3.1 КоАП РФ был уточнен предмет ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

В современных условиях всемерно возрастает роль принципа *взаимной ответственности государства и личности*. Государственное управление представляет собой, как правило, административно-правовое отношение, что предполагает наличие взаимных прав и обязанностей участников этих отношений. В случае нарушения, допущенного одной из сторон управленческих отношений, она должна быть привлечены к определенному виду юридической ответственности. Традиционно речь идет об ответственности личности перед государством. Вместе с тем Конституцией РФ предопределена возможность привлечения к ответственности государства в случае допущенных нарушений. «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53 Конституции РФ).

Принципы административного права могут быть закреплены текстуальным или смысловым способом. Текстуальный способ предполагает непосредственное закрепление правового принципа в конкретной административно-правовой норме (норме-принципе). С учетом того, что источники административного права отличаются низкой степенью систематизации административно-правового законодательства и отсутствием единого кодифицированного нормативного правового акта, то общие права, принципы административного права получили смысловое закрепление. Принципы отдельных административно-правовых институтов, например, института государственной службы получили текстуальное закрепление[[78]](#footnote-79).

***Вопрос 10. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации***

Административно-правовая норма является исходным, основополагающим элементом механизма административно-правового регулирования. Административно-правовая норма – это общеобязательное, структурно организованное, формально-определенное, государственно-властное веление субъекта правотворчества, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества.

Административно-правовые нормы, как и нормы других отраслей российского права, обладают общими признаками юридических норм: относятся к числу социальных норм; являются государственно-властными велениями; принимаются субъектами правотворчества; формально определены, содержаться в соответствующих источниках; структурно организованы; носят общий и общеобязательный характер; обеспечиваются государственным принуждением; призваны регулировать общественные отношения. Вместе с тем административно-правовым нормам присущи определенные особенности, к числу которых относятся:

– объектом административно-правового регулирования выступают особый вид общественных отношений – управленческие;

– административно-правовые нормы являются средством реализации публичных интересов в сфере государственного управления;

– устанавливаются органами государственной власти, местного самоуправления, администрацией предприятий, учреждений, организаций, т. е. значительным числом уполномоченных субъектов;

– содержатся в нормативных правовых актах различной юридической силы (законах и подзаконных нормативных правовых актах);

– носят представительно-обязывающий характер;

– обеспечиваются мерами государственного принуждения (чаще всего административного принуждения);

– преследуют цель обеспечения должной упорядоченности управленческих отношений;

– во многих случаях регулируют общественные отношения, составляющих предмет правового регулирования иных отраслей права (земельного, экологического, финансового, предпринимательского и др.

Важное познавательное и прикладное значение имеет классификация административно-правовых норм. Научно обоснованная классификация административно-правовых норм позволяет: во-первых, определить место административно-правовой в механизме административно-правового регулирования; во-вторых, глубже проникнуть в сущность административно-правовых норм; в-третьих, значительно совершенствовать процесс правотворческой и правоприменительной деятельности.

Нормы административного права могут быть классифицированы по следующим основаниям:

– по функциям в механизме правового регулирования;

– по предмету правового регулирования;

– по функциям права;

– по методу правового регулирования;

– по содержанию предписания;

– по действию в пространстве;

– по действию во времени;

– по действию в отношении круга лиц;

– по юридической силе.

С учетом *функций в механизме правового регулирования* выделяют: исходные административно-правовые нормы и нормы правила-поведения.

*Исходные* административно-правовые нормы носят общий характер, в них правовой материал изложен в наибольшей абстрактной форме и выполняет особую роль в механизме административно-правового регулирования. В данных нормах содержатся исходные начала организации и функционирования данного механизма. В свою очередь отправные нормы подразделяются на нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции, коллизионные нормы. *Нормы-принципы* закрепляют принципы административного права. *Определительно-установочные* нормы содержат цели, задачи, формы и средства правового регулирования отдельных административно-правовых отношений. Например, задачи законодательства по делам об административных правонарушениях изложены в ст. 1.2 КоАП РФ. В *нормах-дефинициях* закрепляются административно-правовые категории и понятия. Данные нормы выполняют ориентирующую роль в регулировании управленческих отношений. Отсутствие легальных дефиниций в административно-правовом законодательство привело бы к «параличу» всего механизма административно-правового регулирования. Так, в статье 3 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[[79]](#footnote-80) закреплены такие дефиниции как «лицензирование», «лицензия», «лицензируемый вид деятельности», «лицензирующие органы», «соискатель лицензии».

Нормы-правила поведения в отличие от исходных норм непосредственно регулируют управленческие отношения. В них закрепляются права, свободы, обязанности и ответственность участников управленческих отношений. В результате реализации норм правил-поведения происходит перевод участников государственного управления в качество субъектов административно-правовых отношений. Важную роль имеет классификация административно-правовых норм правил-поведения.

По *предмету правового регулирования* административно-правовые нормы подразделяются на *материальные* и *процессуальные*. Объединение в рамках одной отрасли российского права юридических норм, регулирующих материальные и процессуальные общественные отношения, является одной из особенностей административного права. Материальные административно-правовые нормы регулируют управленческие отношения по существу, в то время как процессуальные нормы определяют порядок их реализации и в этой связи выполняют служебную роль. Вместе с тем законность управленческой деятельности в ряде случаев предопределяется реализацией административно-процессуальных норм.

В зависимости от *функций права* различают *регулятивные* и *охранительные* административно-правовые нормы. Регулятивные нормы регулируют позитивные управленческие отношения путем установления субъективных прав и возложения юридических обязанностей на субъектов государственного управления. Охранительные нормы административного права обеспечивают охрану позитивных управленческих отношений, вытеснение отношений чуждых российскому обществу, дезорганизующих управленческие отношения. Охранительные административно-правовые нормы выступают вторичным средством регулирования управленческих отношений, которые пресекают, запрещают и устанавливают ответственность за совершение деяний, нарушающих нормальные условия развития управленческих отношений, и вытесняют отношения, чуждые существующим государственно-правовым приоритетам.

В зависимости от *метода правового регулирования* различают *императивные, диспозитивные, поощрительные* и *рекомендательные* административно-правовые нормы. Императивные административно-правовые нормы содержат строго обязательные предписания адресованные участникам управленческих отношений, не допускают отступления от предписанных вариантов поведения. Для административного права характерно доминирование императивных норм, что предопределено иерархическим построением управленческих отношений.

Диспозитивные нормы административного права дают возможность выбора вариантов поведения участников управленческих отношений в границах, определенных нормами административного права. Формирование и реализация данных норм предопределена автономией участников управленческих отношений. В настоящее время их число увеличивается, что обусловлено более широким применением административных договоров в государственном управлении.

Поощрительные административно-правовые нормы закрепляют меры поощрения, применяемые к участникам управленческих отношений, при наличии в их действиях факта заслуги. В свою очередь рекомендательные административно-правовые нормы устанавливают наиболее целесообразный вариант поведения в сфере государственного управления с точки зрения личности, общества и государства.

По *содержанию* предписания называют *запрещающие, обязывающие* и *управомочивающие* административно-правовые нормы. Запрещающие нормы содержат правовые запреты, предписания для участников управленческих отношений воздержаться от определенных вариантов поведения под угрозой наказания. Нормы Особенной части КоАП РФ состоят из запрещающих норм. Обязывающие административно-правовые нормы закрепляют обязанности участников управленческих отношений совершить определенные действия. Для их конструирования используют слова «должен», «обязан». Так, в ст. 12 ФЗ «О полиции»[[80]](#footnote-81) закреплены обязанности сотрудников полиции. Управомачивающие нормы представляют субъектам государственного управления права на совершение позитивных действий. Например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника (ч.1 ст. 25.5 КоАП РФ).

По *действию в пространстве* различают административно-правовые нормы, *действующие на всей территории Российской Федерации, на территории федерального округа, на территории субъекта Российской Федерации, на территории муниципального образования, на территории предприятия, учреждения, организации (локальные нормы)*. Территориальный масштаб действия административно-правовой нормы предопределяется компетенцией субъекта правотворчества, но в отдельных случаях Президент РФ, федеральные органы исполнительной власти и другие субъекты государственного управления могут принимать нормативные правовые акты, которые действуют на территории отдельного субъекта федерации или муниципального образования.

По *действию во времени* административно-правовые нормы могут быть классифицированы на *бессрочные* (действующие без ограничения срока действия), *срочные, временные*. Срок действия административно-правовой нормы играет большую роль в правореализационной деятельности субъектов государственного управления. Одним из обязательных условий законной реализации административно-правовой нормы является ее проверка. Бессрочные нормы вступают в юридическую силу и действуют до момента фактической или юридической отмены. Действие срочной нормы определяется в нормативном правовом акте, в котором закрепляется конкретный временной период обладания нормы административного права юридической силой. Временные или краткосрочные нормы вступают в юридическую силу при наступлении определенных юридических фактов (чрезвычайных обстоятельств), которые закрепляются в нормативных правовых актах, например, Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении»[[81]](#footnote-82), Федеральном конституционном законе «О военном положении»[[82]](#footnote-83) и другими нормативными правовыми актами.

По *действию в отношении круга лиц* административно-правовые нормы подразделяются на *общие* и *специальные* нормы. Общие нормы распространяют свое действие на неограниченный круг участников управленческих отношений. Исключение, как правило, составляют только субъекты, обладающие правовыми иммунитетами (депутаты, дипломаты, судьи и т. п.). Специальные административно-правовые нормы регулируют деятельность определенных групп участников управленческих отношений (должностных лиц, родителей и лиц, их замещающих, водителей, врачей и т. п.). К числу таких норм относятся те, которые устанавливают административную ответственность должностных лиц, юридических лиц. Так, например, статьей 9.15 КоАП РФ «Нарушение стандартов раскрытия информации субъектами оптового рынка электрической энергии и мощности, розничных рынков электрической энергии». Данная норма применяется в отношении должностных лиц и юридических лиц, которые являются субъектами оптового рынка электрической энергии и мощности или розничного рынка электрической энергии.

По *юридической силе* административно-правовые нормы подразделяются на *нормы законов* и *нормы подзаконных нормативных правовых актов*. Одной из особенностей административного права как отрасли российского права является низкий уровень систематизации ее источников. Административное право, в отличие от уголовного права, для которого единственным источником является уголовный закон, включает большой массив нормативных правовых актов различной юридической силы. В настоящее время кодифицировано административное законодательство регламентирующее вопросы административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях (КоАП РФ), а также отношения в области административного судопроизводства (КАС РФ). Определение юридической силы административно-правовой нормы, установление ее места в системе источников административного права, имеет важное значение при реализации данных норм, предупреждения юридических коллизий, что в конечном итоге сказывается на состоянии законности и государственной дисциплины в сфере публичного администрирования.

Будучи сложным образованием административно-правовая норма имеет внутреннюю организацию (структуру). Уяснение структуры административно-правовой нормы имеет важное теоретическое и прикладное значение, что позволяет более глубоко проникнуть в сущность административно-правовой нормы, а, следовательно, избежать ошибки при ее реализации.

Необходимо различать структуру исходных административно-правовых норм и норм-предписаний. Исходные административно-правовые нормы закрепляют правовые установления материального или процессуального характера и по этой причине имеют монолитную структуру.

Логическая структура административно-правовой нормы правила поведения включает гипотезу, диспозицию и санкцию.

*Гипотеза* – это часть административно-правовой нормы, указывающая на условия, при наступлении которых норма вступает в действие. Гипотеза административно-правовой нормы позволяет «привязать» абстрактный вариант поведения, выраженный в форме гипотетического суждения к конкретной управленческой ситуации, субъекту, времени и месту.

По степени определенности гипотеза может быть абсолютно определенной (указываются конкретные обстоятельства, при наличии которых норма вступает в действие), относительно определенной (излагаются общие условия действия нормы). С точки зрения строения различают простые гипотезы (указывается только одно обстоятельство), сложные (действие нормы зависит от наличия совокупности факторов – двух и более), альтернативной (норма вступает в действие при наличии одного из перечисленных обстоятельств). В зависимости от способа изложения гипотезы подразделяются на казуистические (детально излагаются условия действия нормы), абстрактные (объединяют в себе ряд обстоятельств вступления нормы в действие).

*Диспозиция* – часть административно-правовой нормы, содержащая правило поведения, которому должны следовать участники управленческих отношений. Она выступает важнейшим элементом административно-правовой нормы, ее сердцевиной, в которой заключена модель правомерного поведения. Вместе с тем диспозиция не может быть реализована вне связи с другими элементами нормы.

В зависимости от построения различают простые диспозиции (называют вариант поведения, не раскрывая его содержание), описательные (называются все существенные признаки поведения), ссылочные (не излагается вариант поведения, а отсылает для ознакомления с ним к другой норме закона).

*Санкция* – часть административно-правовой нормы, указывающая на негативные последствия, возникающие в результате нарушения диспозиции административно-правовой нормы. Санкция выполняет роль важного средства обеспечения действия административно-правовой нормы и механизма административно-правового регулирования в целом.

С учетом цели применения санкции административно-правовой нормы подразделяются на меры ответственности (устанавливают лишения в связи с совершением лицом административного правонарушения), меры предупреждения (применяются для предупреждения правонарушений и наступления других вредных последствий, не связанных с правонарушениями), меры пресечения (направлены на прекращения противоправных деяний), правовосстановительные меры (обеспечивают восстановление нарушенных отношений), карательные или штрафные (направлены на реализацию административной ответственности). В зависимости от степени определенности санкции административно-правовых норм разделяются на абсолютно определенные (точно указывается размер неблагоприятных последствий – часть 1 ст. 12.16 КоАП РФ), относительно-определенные (называются нижние и верхние границы неблагоприятных последствий – ст. 8.24 КоАП РФ), альтернативные санкции (предлагается на выбор правоприменителя один из возможных вариантов применения неблагоприятных последствий (ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ).

В юридической литературе высказывается мнение о включении в структуру административно-правовой нормы такого элемента как поощрение. Профессор А.П. Коренев отмечал: «Поощрение как элемент правовой нормы есть личное признание заслуг юридического или физического лица в выполнении правовых обязанностей или общественного долга, сформированных в диспозиции нормы. Основанием для поощрения являются указанные в норме права действия, поведение, которые стимулируются государством»[[83]](#footnote-84). Мы полагаем, что поощрение закрепляется в диспозиции административно-правовой нормы и содержит указание на применение меры поощрения к субъекту государственного управления при наличии в его поведении объективно признаваемого факта заслуги.

Принятие административно-правовых норм не является самоцелью, а средством повышения уровня организованности управленческих отношений. Качество регулирования управленческих отношений административно-правовыми нормами возможно увидеть только в процессе их реализации. *Реализация административно-правовой нормы* – это практическое претворение предписаний административно-правовой нормы в правомерное поведение участников управленческих отношений.

Реализацию административно-правовых норм можно рассматривать как процесс и как конечный результат. Реализация как процесс представляет собой последовательность совершения определенных действий. Реализация как результат представляет собой качественное состояние управленческих отношений (административно-правовые отношения).

Реализация административно-правовых норм осуществляется в формах соблюдения, исполнения, использования и применения.

*Соблюдение* – это форма реализации запрещающих административно-правовых норм, когда субъекты управленческих отношений должны воздержаться от определенных вариантов поведения под угрозой наказания. Соблюдение выступает в качестве «пассивной» формы реализации административно-правовых норм и ее роль заключается в том, чтобы не допустить действий, способных причинить ущерб личности, обществу или государству.

*Исполнение* – форма реализации обязывающих административно-правовых норм, когда субъект государственного управления должен осуществить возложенные на него юридические обязанности. Данная форма правореализации является активной, когда не допускается воздержание от предписанного варианта поведения, а совершаемый акт поведения направлен на удовлетворение прав и законных интересов управомоченного субъекта.

*Использование* представляет собой форму реализации административно-правовых норм, при которой субъект государственного управления реализует юридические возможности, предоставленные ему административно-правовой нормой. Посредством использования реализуются управомочивающие административно-правовые нормы. Данная форма является наиболее активным способом реализации административно-правовых норм, когда инициатива концентрируется в руках управомоченного субъекта, который он может отказаться от реализации своих правомочий не опасаясь за негативные правовые последствия.

*Применение* норм административного права выступает особой формой их реализации, которая состоит в разрешении управомоченным субъектом конкретного управленческого дела с вынесением индивидуальных юридических актов. В юридической литературе отмечается, что необходимость в применении норм административного права возникает в определенных случаях. Во-первых, когда без решения уполномоченного органа (должностного лица) не могут возникнуть права и обязанности, отвечающие требованиям норм административного права. Во-вторых, когда существует спор о наличии или отсутствии субъективных прав и юридических обязанностей у субъектов управленческих отношений, а стороны спора не могут прийти к компромиссному варианту решения. В-третьих, когда возникает потребность в применении мер государственного принуждения. В-четвертых, когда требуется в официальном порядке установить, подтвердить наличие или отсутствие конкретных фактов и признать их юридическое значение. В-пятых, когда необходимо осуществить контроль за правильностью приобретения прав и возложения обязанностей в силу особой значимости определенного вида управленческих отношений.

Правоприменение представляет собой последовательность совершения определенных действий, объединенных общей целью – разрешением индивидуально-конкретного управленческого дела. Правоприменение носит стадийный характер. Стадиями применения норм административного права выступают: 1) установление фактических обстоятельств дела (установление объективной истины по делу); 2) юридическая квалификация (соотнесения установленных обстоятельств дела с конкретной административно-правовой нормой); 3) разрешение индивидуально-конкретного управленческого дела и принятие правоприменительного акта (центральная стадия); 4) пересмотр принятого по делу решения (факультативная стадия); 5) исполнение принятого по делу решения.

Реализация административно-правовых норм должна осуществляться с учетом требований законности, а так же оптимальных вариантов поведения субъектов управления, что охватывается категорией «эффективности управленческой деятельности».

***Вопрос 11. Акты официального толкования и применения норм административного права***

Реализация административно-правовых норм как основополагающего элемента механизма административно-правового регулирования требует постижения воли законодателя (субъекта правотворчества), изложенной в нормативном правовом акте, что достигается посредством толкования. Толкование представляет собой взаимообусловленный процесс уяснения и разъяснения сущности административно-правовой нормы. Толкование, его роль наиболее ярко проявляется на этапе реализации административно-правовой нормы, но не ограничивается исключительно этапом правореализации. Вместе с тем в теории права дается обоснование самостоятельного значения толкования: «Строго говоря, проблема толкования выходит за рамки реализации права. Она имеет самостоятельное значение в процессе научного или обыденного познания государственно-правовой жизни»[[84]](#footnote-85).

Качество деятельности субъекта толкования во многом предопределяется эффективность деятельности механизма административно-правового регулирования. Необходимость толкования административно-правовых норм обусловлена следующими обстоятельствами:

– административно-правовая норма носит общий характер, а применяется в конкретной управленческой ситуации;

– при конструировании административно-правовых норм используется специальная терминология как юридическая, так и других отраслей знания;

– в процессе правотворческой деятельности допускаются нарушения в использовании законодательной техники, отсутствует четкость и ясность в применении языка;

– смысл, который заложил законодатель в норму, не соответствует ее текстуальному выражению;

– в текстах нормативных правовых актов употребляются выражения «иные», «другие», «и т. д.», «и т. п.», «и др.».

Толкование осуществляется при помощи различных способов, под которыми понимается совокупность приемов и средств, позволяющих уяснить волю субъекта правотворчества, изложенную в нормативном правовом акте. Достижение целей толкования достигается при помощи таких способов как грамматического, систематического, логического, теологического (целевого), исторического, специально-юридического, функционального.

Качество интерпретационной деятельности, во многом, предопределяется субъектом, который дает толкования. В зависимости от субъекта различают официальное и неофициальное токование. Официальное толкование дается органами, уполномоченными государством. В свою очередь официальное толкование подразделяется на аутентическое и делегированное. Аутентическое (авторское) толкование осуществляется органом, издавшим толкуемый нормативный правовой акт. Специальных разрешений на осуществление толкования принятого нормативного правового акта для субъекта правотворчества не требуется, что вытекает из его правотворческой компетенции.

Субъектом делегированного толкования выступает лицо, которому такое право предоставлено на основании специального правомочия, но он не является субъектом, принявшим толкуемый нормативный правовой акт. Часто в качестве субъекта делегированного толкования выступаю Верховный Суд РФ (ранее и Высший Арбитражный Суд РФ), Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, на которых возложены полномочия по контролю за качеством принимаемых нормативных правовых актов.

Неофициальное толкование может быть доктринальным (дается учеными-правоведами), профессиональным (субъектами толкования выступают юристы-практики) и обыденным (осуществляется субъектами, не обладающими специальными познаниями в области права и не осуществляющими профессиональную деятельность в правовой сфере).

Каждый из видов толкования играет определенную роль в механизме административно-правового регулирования. Вместе с тем в качестве элемента механизма административно-правового регулирования выступают исключительно акты официального толкования административно-правовых норм. Такое положение обусловлено тем, что только на официальное разъяснение административно-правовой нормы, которые содержаться в актах толкования, возможно ссылаться при разрешении конкретного управленческого дела.

*Акт официального толкования норм административного права* – это вид правовых актов, принятый компетентными органами и должностными лицами государственного управления и содержащий разъяснение норм административного права. Будучи качественной разновидностью правовых актов, акт толкования норм административного права обладает всеми теми признаками, которыми обладают правовые акты вообще. Вместе с тем актам официального толкования норм административного права присущи следующие особенности:

– не устанавливает новых норм административного права, не отменяет и не изменяет их содержания;

– обладает юридической силой и может применяться только в течение срока действия толкуемой административно-правовой нормы;

– раскрывает содержание толкуемой нормы и порядок ее реализации, то есть включает как материальные, так и процессуальные аспекты;

– обладает государственно-властным характером, так как исходит от управомоченного субъекта;

– адресуется субъектам правоприменения.

Официальное толкование может быть как казуальным, так и нормативным. Казуальное толкование дается применительно к конкретному управленческому случаю (казусу). Оно применимо исключительно в рамках конкретного дела, а перенос на другие, пусть даже схожие управленческие ситуации не допустим. В юридической литературе при анализе материалов судебной практики (Верховного Суда РФ) отмечается, что они являются прецедентами, то есть должны рассматриваться и учитываться в качестве самостоятельных источников права. Вместе с тем это противоречит действующему законодательству и должно рассматриваться исключительно в качестве примера должного понимания и применения норм административного права.

Нормативное толкование, в отличие от казуального, направлено на рассмотрение не конкретного дела, а определенных категорий дел, которые разрешаются посредством данных норм. Другими словами, нормативным оно является в силу того, что содержит обобщенные формулировки, обязательные для рассмотрения неограниченного перечня ситуаций, регулируемых интерпретируемыми административно-правовыми нормами.

Важную роль в механизме административно-правового регулирования выполняют акты применения норм административного права, которые персонально определяют поведение участников управленческих отношений и принимаются на стадии разрешения индивидуально-конкретного управленческого дела. Данная стадия является центральной стадией процесса применения норм административного права, когда конкретные управленческие ситуации разрешаются посредством вынесения правоприменительного акта. «Решение юридического дела фиксируется в правоприменительных актах, занимающих подчиненное по отношению к актам правоприменительным положение. Они основываются на правовых нормах и имеют цель индивидуального поднормативного воздействия на процесс реализации нормативных актов»[[85]](#footnote-86).

*Акт применения административно-правовой нормы* – это вид юридического акта принятый на основе нормы административного права уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции, содержащий разрешение индивидуально-конкретного управленческого дела, персонально определяющий поведение адресата.

Акту применения норм административного права свойственны следующими признаками.

– является разновидностью юридических актов и в силу этого обладает всеми теми признаками, которые присущи юридическими актами;

– принимаются широким кругом уполномоченных субъектов;

– выступает в качестве правообразующего факта, то есть влечет за собой возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения;

– содержит оптимальный вариант разрешения управленческой ситуации с точки зрения сложившихся условий;

– принимается в установленном процессуальном порядке;

– должен соответствовать требованиям законности.

***Вопрос 12. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды***

*Административно-правовые отношения* – это управленческие отношения, урегулированные нормами административного права, участники которых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями. Уникальность данного элемента механизма административно-правового регулирования заключается в том, что он выступает как в качестве элемента данного, так и результатом его действия. Предназначение механизма административно-правового регулирования состоит в переводе управленческих отношений в состояние административно-правовых.

Административно-правовым отношениям как виду правовых отношений присущи все те признаки, которые свойственны правовым отношениям. В теории права называют следующие признаки правовых отношений: является видом общественных отношений; отношение, которое возникает вследствие воздействия норм позитивного права на поведение людей; является связью между людьми посредством субъективных прав и юридических обязанностей; носит волевой характер; охраняется государством[[86]](#footnote-87). Вместе с тем административно-правовым отношениям присущи следующие особенности:

– выступают результатом реализации административно-правовых норм;

– свойственно неравенство его участников;

– характерно наличие обязательного субъекта, наделенного полномочиями государственно-властного характера;

– возникают в связи с практической деятельностью органов государственного управления;

– могут возникать по инициативе любой из сторон и согласие второй стороны не является обязательным;

– споры в рамках административно-правовых отношений разрешаются чаще всего во внесудебном (административном) порядке;

– при нарушении требований административно-правовой нормы стороны несут юридическую ответственность перед государством с учетом тяжести наступивших последствий;

– по своей сути являются организационными, то есть направлены на организацию совместной деятельности субъектов государственного управления.

Административно-правовые отношения относятся к сложным юридическим явлениям, которым присуща определенная структура. В структуре административно-правовых отношений выделяют следующие элементы: субъекты правоотношения, объекты правоотношения, содержание правоотношения.

*Субъектом* административного правоотношения, его участником, является лицо (физическое или организация), обладающее административной правосубъектностью. Административная правосубъектность представляет собой единство двух элементов – административной правоспособности и административной дееспособности. Различается административная правосубъектность физических лиц (индивидуальных субъектов) и коллективных субъектов.

К физическим лицам как субъектам административного правоотношения относятся граждане РФ, лица с двойным гражданством, иностранные граждане и лиц без гражданства. В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства установлен национальный правовой режим. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В отношении иностранных граждан вводится ряд правоограничений, которые обусловлены наличием устойчивой правовой связи с иностранным государством[[87]](#footnote-88).

К коллективным субъектам относятся как государственные, так и негосударственные организации. При этом следует обратить внимание, что организации как обладать, так и не обладать статусом юридического лица.

Административная правосубъектность физических лиц и организаций имеет существенные различия. Правосубъектность физических лиц включает такие элемента как правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

*Административная правоспособность* – это способность физического лица, в силу норм административного права, быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей. Правосубъектность физического лица возникает с момента рождения и прекращается его смертью. Административная правоспособность не может передаваться, быть объектом купли-продажи или отторгаться каким бы то ни было способом.

*Административная дееспособность физического лица* – способность лица своими действиями осуществлять права и обязанности. Дееспособность предопределяется рядом факторов, к числу которых относятся: возраст, состояние здоровья, уровень профессионального образования, квалификация, семейное положение и др. Различают полную, частичную и ограниченную административную дееспособность. Полная дееспособность наступает с достижением лицом восемнадцатилетнего возраста. Частичная дееспособность подразделяется на дееспособность малолетних, лиц в возрасте от шести до четырнадцати лет, и несовершеннолетних – от четырнадцати до восемнадцати лет. Малолетние и несовершеннолетние вправе совершать действия, определенные в п. 2 ст. 29 ГК РФ.

Дееспособность может быть ограничена полностью или частично. Правом ограничения дееспособности обладает исключительно суд. Ограничение дееспособности лишает физическое лицо возможности быть полноценным участником управленческих отношений. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившего в законную силу (ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»[[88]](#footnote-89)).

*Административная деликтоспособность физического лица* – это способность лица нести ответственность за совершение административного правонарушения. Административная деликтоспособность характеризуется наличием двух факторов: возраста и вменяемости. В соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. Вменяемость физического лица – это свойство его психики, которое заключается в способности осознания фактического характера и противоправности своих действий (бездействий), а также способности руководить ими (ст. 2.8 КоАП РФ).

Административная правоспособность и дееспособность юридических лиц возникает с момента их образования и прекращается ликвидацией. Для юридических лиц это определяется моментом внесения в Единый реестр юридических лиц и прекращается с момента исключения из реестра. Применительно к организациям правосубъектность находит свое выражение в компетенции, то есть совокупности прав и обязанностей, а также полномочий посредством которых осуществляются их функции.

В практике отправления государственного управления возникают сложности с определением правосубъектности организаций, которые осуществляют деятельность не имея статуса юридического лица. Так, в соответствие со ст. 2 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»[[89]](#footnote-90) религиозное объединение может быть создано в форме религиозной организации или религиозной группы. Религиозные организации проходят государственную регистрацию и осуществляют деятельность на правах юридического лица, а религиозная организация осуществляет свою деятельность без государственной регистрации, поставив в известность органы местного самоуправления о начале своей деятельности.

*Объекты административно-правовых отношений* – это то, по поводу чего возникло, изменилось или было прекращено административно-правовое отношение. В теории права сложились два подхода на проблему объекта правового отношения: монический (теория единого объекта) и плюралистический (теория множественности объектов). Согласно монического подхода единственным объектом правоотношения выступает человеческое поведение, которое может реагировать на правовое воздействие. Сторонники плюралистического подхода утверждают, что существует самые разнообразные блага и явления, на которые направлены субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений. К их числу относятся следующие блага и явления:

– предметы материального мира (земля, вода, недра, здания, сооружения, деньги и др.);

– личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация и др.);

– продукты духовного творчества (произведения искусства, литературы, живописи, кино и др.);

– поведение участников правоотношений, то есть взаимодействие физических лиц и их коллективов с окружающей действительностью, которое может осуществляться в активной форме (действие) или пассивной (бездействие);

– результаты поведения участников правовых отношений, то есть итоги действия или бездействия, которые могут быть как правомерным, так и противоправным.

Объектами административно административных правовых отношений являются все качественные разновидности объектов, которые перечислены выше.

*Содержание административно-правовых отношений* образуют субъективные права и юридические обязанности их участников. Оно является частью их правового статуса, посредством которых происходит индивидуализация связи между их участниками.

*Субъективное право* – это мера возможного поведения участника административно-правовых отношений, обеспеченная юридической обязанностью. Данный вид поведения является потенциально возможным, реализация которого определена административно-правовой нормой. Управомоченный субъект может отказаться от реализации субъективного права без опасения за наступление негативных правовых последствий. Реализация субъективного права предполагает активность, инициативу управомоченного лица.

*Юридическая обязанность* – это мера должного поведения субъекта в интересах управомоченного лица. Носитель юридических обязанностей не вправе отказаться от возложенной на него юридической обязанности. Данное поведение является необходимым и отказ от него или реализация не в полной мере влечет наступление негативных юридических последствий для носителя юридической обязанности. Юридическая обязанность имеет определенные рамки, которые ограничены административно-правовой нормой. Требование исполнения юридической обязанности сверх меры – это нарушение законности.

Совокупность субъективные прав и юридических обязанностей административно-правового отношения всегда конкретно. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (ст. 25.1 КоАП РФ). Совокупность субъективных прав и юридических обязанностей лица в сфере государственного управления образуют его административно-правовой статус, который содержит закрепление юридического положения лица в сфере публичного администрирования. Содержание административно-правовых отношений всегда детально определено посредством корреспонденции взаимных прав и обязанностей их участникам.

Обязательными условиями (предпосылками) возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, его предпосылками, является наличие *административно-правовой нормы, правосубъектности его участников, юридического факта*.

*Юридический факт* – это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми норма административного права связывает возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Посредством юридического факта запускается в действие механизм административно-правового отношения. Он выполняет роль своеобразного катализатора, благодаря которому происходит правовая «реакция» под названием «административно-правовое отношение».

Учитывая разнообразие административно-правовых отношений целесообразным является проблема классификации юридических фактов. В ее основу могут быть положены следующие признаки: порождаемые последствия, связь с волей участников, форма проявления.

В зависимости от *порождаемых последствий* различают *правообразующие, правоизменяющие* и *правопрекращающие* юридические факты. Правообразующие влекут за собой возникновение административно-правовых отношений (поступление на государственную службу). Правоизменяющие преобразуют (изменяют) реально существующие отношения (назначение на вышестоящую государственную должность). Правоизменяющие влекут за собой прекращение существующих административно-правовых отношений (увольнение государственного служащего).

*По отношению к воле людей* юридические факты подразделяются на *действия* и *события.* Действиями признаются такие юридические факты, которые связаны с волей их участников. В зависимости от их соотношения с правовыми нормами различают правомерные и противоправные действия. Правомерные действия также могут быть классифицированы с учетом направленности воли субъектов права. Действия, которые совершены с намерением породить юридические последствия – юридические акты (постановление по делу об административном правонарушению, приказ о назначении на должность государственного служащего). Действия субъектов права, приводящие к определенным юридическим последствиям не зависимо от намерения субъекта называются юридическими поступками (отправление государственной службы).

Событиями признаются такие юридические факты, которые влекут наступление юридических последствий не зависимо от воли субъектов. К числу событий относятся стихийные бедствия, рождение, смерть человека, достижение определенного возраста. Они имеют юридическое значение. В какой оказывают влияние на управленческие отношения.

По *форме проявления* различаю *положительные* и *отрицательные* юридические факты. Положительными юридическими фактами являются такие факты, с наличием которых административно-правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений. Например, требованиями при поступлении на государственную гражданскую службу являются: наличие гражданства РФ, достижение возраста 18 лет, владение государственным языком РФ, наличие соответствующей квалификации[[90]](#footnote-91). Отрицательные юридические факты связывают возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений с отсутствием определенного факта. Перечень ограничений, связанные с гражданской службой установлены ст. 16 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Сложная природа управленческих отношений в подавляющем большинстве случаев требует наличия нескольких юридических фактов для порождения юридических последствий. Совокупность юридических фактов, необходимых и достаточных для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений образует *юридический состав*. Так, для привлечения лица к административной ответственности необходимо установить в его деянии признаки состава административного правонарушения, который включает такие элементы как объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону административного правонарушения. Отсутствие ходя бы одного из элементов юридического состава административного правонарушения влечет за собой разрушение конструкции состава административного правонарушения и не дает возможности привлечения лица к административной ответственности. Следует также учитывать, что элементы, входящие в юридический состав, также могут иметь сложное строение. Объективная сторона представляет собой совокупность таких элементов как противоправное деяние (действие или бездействие), наступившие общественно опасные последствия и причинно-следственная связь между ними. В ряде случаев при формировании составов административных правонарушений законодатель использует такие элементы как место, время, способ и обстановка совершения административного правонарушения (факультативные элементы).

Важное значение имеет видовая классификация административно-правовых отношений, что обусловлено качественным многообразие управленческих отношений, которые опосредуются нормами административного права. Классификация административно-правовых отношений позволит глубже проникнуть в их сущность, уяснить действие механизма административного регулирования. В этой связи многофакторный подход позволит разрешить эти задачи.

В зависимости от направленности различают *внешневластные и внутриорганизационные административно-правовые отношения*. Внешневластные отношения являются реализации тех задач, для разрешения которых создан субъект государственного управления, то есть они связаны с реализацией внешневластных полномочий органа исполнительной власти. Например, отношения административной ответственности, которые возникают между органов внутренних дел и лицом, совершившим административное правонарушение.

Внутриорганизационные административно-правовые отношения возникают в процессе реализации внутренних задач государственного управления. Примером может служить назначение дисциплинарного взыскания государственному служащему в связи с совершением им дисциплинарного проступка.

Деление административно-правовых отношений на внешневластные и внутриорганизационные имеет целью не их противопоставление, а показать их определенные особенности которые должны быть учтены в процессе их регламентации и реализации.

По своему содержанию административно-правовые отношения подразделяются на *материальные* и *процессуальные*. Материальные административно-правовые отношения являются результатом реализации материальных норм административного права, то есть норм, которые регулируют управленческие отношения по существу. Например, принятие решения о выдаче лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности. Административно-процессуальные отношения регламентируются административно-процессуальными нормами и определяют порядок (процедуру) реализации материальных норм административного права. Так, порядок исполнения отдельных видов административных наказаний определяется главой 32 КоАП РФ.

С учетом функций административно-правовых норм различают *регулятивные* и *охранительные* административно-правовые отношения. Регулятивные административно-правовые отношения представляют собой результат воздействия норм административного права на позитивные управленческие отношения. Охранительные административно-правовые отношения возникают в силу возникновения конфликтов в сфере государственного управления и регулируемые охранительными нормами административного права. Подавляющее большинство административных отношений – это регулятивные отношения. Только в тех случаях, когда положительным управленческим отношения причиняется урон, в действие вступают охранительные нормы административного права, что предопределяется необходимостью защиты управленческих отношений.

Выделяются *вертикальные* и *горизонтальные* административно-правовые отношенияс учетом характера взаимодействия их участников. Классификация по данному основанию имеет важное значение, так как здесь наиболее отчетливо проявляется сущность государственного управления, характер связей между его субъектами.

По своей природе управление вообще и государственное управление в частности основывается на субординационных связях между их участниками. «Вертикальные административно-правовые отношения непосредственно характеризуют суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления, а также внешней направленности механизма реализации исполнительной власти»[[91]](#footnote-92). Вертикальные административно-правовые отношения являются результатом одностороннего волеизъявления уполномоченных субъектов государственного управления. Для возникновения вертикальных административно-правовых отношений не является обязательным согласие подвластных субъектов, а зачастую вопреки их воле.

Горизонтальные административно-правовые отношения возникают между субъектами административного права, которые не находится в отношениях власти-подчинения. Такие отношения возникают как между коллективными субъектами, так и физическими лицами. В настоящее время наметилась устойчивая тенденция расширения горизонтальных административно-правовых отношений, что является результатом расширения области применения диспозитивного метода административно-правового регулирования при регулировании управленческих отношений, а также возрастанием роли административных договоров в сфере государственного управления. Вместе с тем было бы ошибкой утверждать, что горизонтальные отношения в перспективе вытеснят вертикальные отношения. Речь может идти лишь о некотором изменении баланса при безусловном доминировании вертикальных отношений. Следует обратить внимание, что горизонтальные отношения – это, как правило, позитивные управленческие отношения. В случае возникновения конфликта между его участниками или угрозе его возникновения они перерастают в вертикальные, что связано с необходимостью защиты прав, свобод и законных интересов его участников.

Тесно взаимосвязано с предыдущим такое основание классификации,как деление административно-правовых отношений на *субординационные* и *координационные*. Субординационные отношения основываются на юридическом неравенстве статусов участников управленческих отношений. Властвующие субъекты отдают распоряжения (приказы), обязательные для подвластных субъектов. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения этих управленческих команд наступают негативные последствия для подвластных субъектов. Субординационные отношения возникают при необходимости согласования воль и действий отдельных субъектов государственного управления. Обязанность по координации действий, как правило, возлагают на органы исполнительной власти общей и межотраслевой компетенции.

По характеру юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения, различают административно-правовые отношения, порождаемые *правомерными и неправомерными действиями, событиями*. Подавляющие число административно-правовых отношений являются результатом действия правомерных фактов, которые предусматриваются нормами административного права и выступают итогом реализации регулятивной функции административного права. Вместе с тем имеют место и нарушения правовых предписаний, изложенных в административно-правовых нормах, тогда в основе возникновения административно-правовых отношений выступают неправомерные (противоправные) факты.

Административно-правовые отношения могут возникать вопреки воле их участников, что обуславливается возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Существенное значение для действенного функционирования механизма административно-правового регулирования имеет способ защиты административно-правовых отношений. С учетом способа защиты административно-правовых отношений от противоправных посягательств различают отношения *охраняемые в судебном и во внесудебном (административном) порядке*. Выбор способа охраны административно-правовых отношений предопределяется действующим законодательством и волей субъектов, чьи права нарушены, а свободы ограничены в рамках конкретных отношений.

Наиболее действенным способом защиты прав и свобод участников административно-правовых отношений является институт обращения граждан, что закреплено в ст. 33 Конституции РФ. Обращения граждан в зависимости от их содержания может быть в форме: предложения, заявления, жалобы[[92]](#footnote-93).

Знание классификации административно-правовых отношений является обязательным условием их качественного нормативного правового регулирования и практического отправления государственного управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие особенности присущи государственному управлению?
2. Какие общеправовые принципы положены в основу государственного управления?
3. На каких организационных принципах основывается государственное управление?
4. Какие черты присущи исполнительной власти?
5. Какие функции свойственны государственному управлению?
6. Как соотносится государственное управление и исполнительная власть?
7. Какие общественные отношения образуют предмет административно-правового регулирования?
8. Что понимается под методом административно-правового регулирования?
9. Какие институты образуют систему административного права?
10. Какие особенности свойственны источникам административного права?
11. Какое место занимает административное право в системе российского права?
12. С какими отраслями российского права наиболее тесно взаимодействует административное право?
13. Какие элементы образуют предмет науки административного права?
14. При помощи каких методов осваивается административно-правовая действительность?
15. Какие актуальные проблемы свойственны науке административного права на современном этапе?
16. Какие функции свойственны науке административного права?
17. Доктрины каких зарубежных государств оказали наибольшее влияние на развитие российского административного права?
18. Что понимается под механизмом административно-правового регулирования?
19. Виды принципов административного права.
20. Роль принципов административного права в механизме административно-правового регулирования.
21. Особенности административно-правовых норм.
22. Виды административно-правовых норм.
23. Формы реализации административно-правовых норм.
24. Особенности актов официального толкования административно-правовых норм.
25. Роль актов применения административно-правовых норм в регулировании управленческих отношений.
26. Отличие административно-правовых отношений от других видов правовых отношений.
27. Из каких элементов состоит структура административно-правовых отношений?
28. В чем проявляются особенности механизма административно-правового регулирования?
29. По каким основаниям могут быть классифицированы юридические факты?
30. Виды административно-правовых отношений.
1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. 4-е изд., стер. М.: Издательство «Омега-Л», 2014. С. 40. [↑](#footnote-ref-2)
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 3 июля. [↑](#footnote-ref-3)
3. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. 4-е изд., стер. М.: Издательство «Омега-Л», 2014. С. 241–248. [↑](#footnote-ref-4)
4. Общее административное право: учебник в 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр.и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 37–39. [↑](#footnote-ref-5)
5. См.: Халипов В. Ф. Власть: Основы кратологии. М.: Луч, 1995; Он же. Наука о власти. Кратология: учебное пособие. М., 2002. [↑](#footnote-ref-6)
6. Коркунов Н.М. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 250. [↑](#footnote-ref-7)
7. См.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 308–318. [↑](#footnote-ref-8)
8. См.: Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России (общеправовой анализ): дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. [↑](#footnote-ref-9)
9. См.: Главу «Формы государственного управления. Административно-правовые акты». [↑](#footnote-ref-10)
10. Характеристике органов исполнительной власти будет посвящена отдельная глава. [↑](#footnote-ref-11)
11. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5712. [↑](#footnote-ref-12)
12. Кожевников С.Н. Право в системе социальных норм // Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 350. [↑](#footnote-ref-13)
13. Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевелова. М., 1998. С. 250. [↑](#footnote-ref-14)
14. См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. [↑](#footnote-ref-15)
15. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1998. С. 10. [↑](#footnote-ref-16)
16. См.: Правоохранительные органы: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / под общ.ред. М.П. Полякова. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 85–91. [↑](#footnote-ref-17)
17. См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учебник. В 2-х ч. М., 1995. Ч. 1. С. 21. [↑](#footnote-ref-18)
18. О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам «Лазаревских чтений») // Гос. и право. 1997. № 6. С. 21. [↑](#footnote-ref-19)
19. Дискуссия по проблемам системы права развернулась в 1982 г. на страницах журнала «Советское государство и право», см.: Советское государство и право. 1982. № 6, 7, 8. [↑](#footnote-ref-20)
20. Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47, ст. 4531. [↑](#footnote-ref-21)
21. См.: Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора // Изд. Вузов: Правоведение. 1996. № 4. С. 47–63. [↑](#footnote-ref-22)
22. См.: Зивс С.Л. Источники права. М., 1981; Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М., 2008; Муромцев Г.И. Источники права (теоретические аспекты, проблемы) // Изд. Вузов: Правоведение. 1992. № 1, 2; Богдановская И.Ю. Прецедентное право. М., 1993; Дробышевский С.А., Данцева Т.Н. Формальные источники права: монография. М.: «Норма», 2011; Хачатуров Р.Л. Источники права. Тольятти, 1997. [↑](#footnote-ref-23)
23. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 269. [↑](#footnote-ref-24)
24. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5712. [↑](#footnote-ref-25)
25. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23, ст. 2277. [↑](#footnote-ref-26)
26. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5, ст. 375. [↑](#footnote-ref-27)
27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря. [↑](#footnote-ref-28)
28. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10, ст. 1391. [↑](#footnote-ref-29)
29. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-30)
30. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063. [↑](#footnote-ref-31)
31. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215. [↑](#footnote-ref-32)
32. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2012. 22 мая. [↑](#footnote-ref-33)
33. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направления совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. 2012. 9 мая. [↑](#footnote-ref-34)
34. указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35, ст. 4774. [↑](#footnote-ref-35)
35. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212. [↑](#footnote-ref-36)
36. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 1997. 21 августа. [↑](#footnote-ref-37)
37. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2000. 22 августа. [↑](#footnote-ref-38)
38. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10, ст. 1084. [↑](#footnote-ref-39)
39. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 2007. 24 мая. [↑](#footnote-ref-40)
40. Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях // Нижегородские новости. 2003. 28 мая. [↑](#footnote-ref-41)
41. Закон Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» // Правовая среда. 2007. 4 октября (приложение к газете "Нижегородские новости, № 184(3836), 04.10.2007). [↑](#footnote-ref-42)
42. См.: Пшеничнов М.А. Гармонизация российского законодательства (теория, практика, техника): дис. … д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2011. [↑](#footnote-ref-43)
43. См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 88. [↑](#footnote-ref-44)
44. См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 «О Правительстве РФ» № 2-ФКЗ; Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и др. [↑](#footnote-ref-45)
45. См.: Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37, ст. 4643. [↑](#footnote-ref-46)
46. См.: Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37, ст. 4995. [↑](#footnote-ref-47)
47. См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 1 апреля 2010 г. № 205н «Об утверждении перечня услуг в области охраны труда, для оказания которых необходима аккредитация, и Правил аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда» // Российская газета. 2010. 7 июля. [↑](#footnote-ref-48)
48. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 8 апреля. [↑](#footnote-ref-49)
49. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28, ст. 2790. [↑](#footnote-ref-50)
50. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 2, ст. 109. [↑](#footnote-ref-51)
51. См.: Часть 3 ст. 23.1 КоАП РФ. [↑](#footnote-ref-52)
52. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева и др. М.: Инфра-М, 1998. С. 781. [↑](#footnote-ref-53)
53. Общее административное право: учебник в 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр.и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 117. [↑](#footnote-ref-54)
54. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. С. 85. [↑](#footnote-ref-55)
55. См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 107–119. [↑](#footnote-ref-56)
56. Краткая философская энциклопедия. М.: Изд. гр. «Прогресс» - «Энциклопедия», 1994. С. 267. [↑](#footnote-ref-57)
57. Спиркин А.Г. Философия: учебник. М.: Гардарика, 1999. С. 503. [↑](#footnote-ref-58)
58. Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. Ч. 1. С. 18–34. [↑](#footnote-ref-59)
59. Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 18–22. [↑](#footnote-ref-60)
60. См.: Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3 ч. М.: МЮИ МВД РФ, 1996. Ч. 1. С. 62. [↑](#footnote-ref-61)
61. См.: Бельский К.С. Выдающийся русский ученый-полицеист В.Н. Лешков // Государство и право. 1996. № 11. С. 133. [↑](#footnote-ref-62)
62. См.: Кутафин О.Е., Бельский К.С. Елистратов – выдающийся русский государствовед и административист // Государство и право. 1993. № 12. С. 125–135. [↑](#footnote-ref-63)
63. См.: Евтихеев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925. [↑](#footnote-ref-64)
64. См.: Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Киев, 1924. [↑](#footnote-ref-65)
65. См.: Бельский К.С. Идеи и трагедия большого ученого-административиста (к 100-летию со дня рождения Н.П. Карадже-Искрова) // Государство и право. 1996. № 3. С. 134–142. [↑](#footnote-ref-66)
66. Студеникин С.С. О предмете и системе советского административного права // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 102–110; Петров Г.И. Предмет советского административного права // Советское государство и право. 1940. № 7. С. 32–43. [↑](#footnote-ref-67)
67. См.: Административное право России: учебник для вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова;. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009; Администратвиное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина, Ю.Н. Старилова; 2-е изд., пересм. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008; Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2016; Административное право Российской Федерации: учебн. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016; Агапов А.Б. Учебник административного права. М.: Городец, 1999; Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров; 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014; Агапов, А. Б. Административная ответственность: учебник для бакалавриата и магистратуры; 7-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2017; Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996; Алехин А.П., Кармолицкая А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 1997; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000; Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: учебник; 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 2010; Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленского ун-та, 1995; Демин А.А. Административное право Российской Федерации: учебн. пособие. М., 2002; Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник, 2005; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: учебник. М.: Норма – Инфра-М, 1998; Зеленцов А.Б., Кононов П.И. Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2016. Козлов Ю.М. Администратвиное право: учебник. М.: Юристъ, 2005; Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебн. для бакалавров. М.: Юрайт, 2014; Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х ч. М.: МЮИ МВД РФ, 1996; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М.: Юристъ, 1996; Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009; Общее административное право: учебник. В 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; 2-е изд., пересмотр.и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016;. Овсянко Д.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1997; Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. В 2 ч. Воронеж: ВГУ, 1998; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. [↑](#footnote-ref-68)
68. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47, ст. 5489. [↑](#footnote-ref-69)
69. Общее административное право: учебник. В 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 143. [↑](#footnote-ref-70)
70. Конин Н. М. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Прогресс, 2011. С. 31. [↑](#footnote-ref-71)
71. Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3-х ч. М.: МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1. С. 40. [↑](#footnote-ref-72)
72. См.: Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 34–45. [↑](#footnote-ref-73)
73. См.: Коренев А.П. Указ. соч. С. 31–35. [↑](#footnote-ref-74)
74. См.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 347–364. [↑](#footnote-ref-75)
75. См.: Дмитриев Ю.А., Евтеев А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 34 – 38. [↑](#footnote-ref-76)
76. См.: Толстик В.А. Иерархия источников российского права: монография. Н. Новгород: Издательство «Общество «Интелсервис», 2001; Толстик В.А. Иерархия источников российского права: автореф. дис … д-ра юрид. наук.Н. Новгород, 2002. [↑](#footnote-ref-77)
77. Более подробно этот вопрос регламентирован ст. 76 Конституции РФ и Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26, ст. 3176. [↑](#footnote-ref-78)
78. См.: Статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 5 июля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063. [↑](#footnote-ref-79)
79. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19, ст. 2716. [↑](#footnote-ref-80)
80. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900. [↑](#footnote-ref-81)
81. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 2001. № N 23, ст. 2277. [↑](#footnote-ref-82)
82. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5, ст. 375. [↑](#footnote-ref-83)
83. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. лит., 1978. С. 28. [↑](#footnote-ref-84)
84. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. С. 442. [↑](#footnote-ref-85)
85. Лазарев В.В. Действие права. Реализация права // Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 569. [↑](#footnote-ref-86)
86. Бабаев В.К. Правовые отношения // Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 508–511. [↑](#footnote-ref-87)
87. См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032. [↑](#footnote-ref-88)
88. Федеральный закон от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215. [↑](#footnote-ref-89)
89. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39, ст. 4465. [↑](#footnote-ref-90)
90. См.: Статья 21 Федерального закона от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215. [↑](#footnote-ref-91)
91. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. С. 80–81. [↑](#footnote-ref-92)
92. См.: Статья 4 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2060. [↑](#footnote-ref-93)