

**Содержание**

[***Вопрос 1. Государственное управление: понятие, принципы, цели*** 3](#_Toc35765961)

[***Вопрос 2. Исполнительная власть: признаки, цели и функции*** 10](#_Toc35765962)

[***Вопрос 3. Административное право: понятие, предмет, и метод правового регулирования*** 15](#_Toc35765963)

[***Вопрос 4. Источники административного права*** 25](#_Toc35765964)

[***Вопрос 5. Система административного права*** 32](#_Toc35765965)

[***Вопрос 6. Место административного права в системе российского права*** 34](#_Toc35765966)

[***Вопрос 7. Предмет и метод науки административного права*** 40](#_Toc35765967)

[***Вопрос 8. История развития науки административного права*** 47](#_Toc35765968)

[Вопросы для самоконтроля 57](#_Toc35765969)

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;

***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.

***Вопрос1. 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).

***Вопрос2. 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.).

***Вопрос3. 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.*

***Вопрос4. 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.

***Вопрос5. 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.

***Вопрос6. 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.

***Вопрос7. 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.

***Вопрос8. 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.

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?

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)