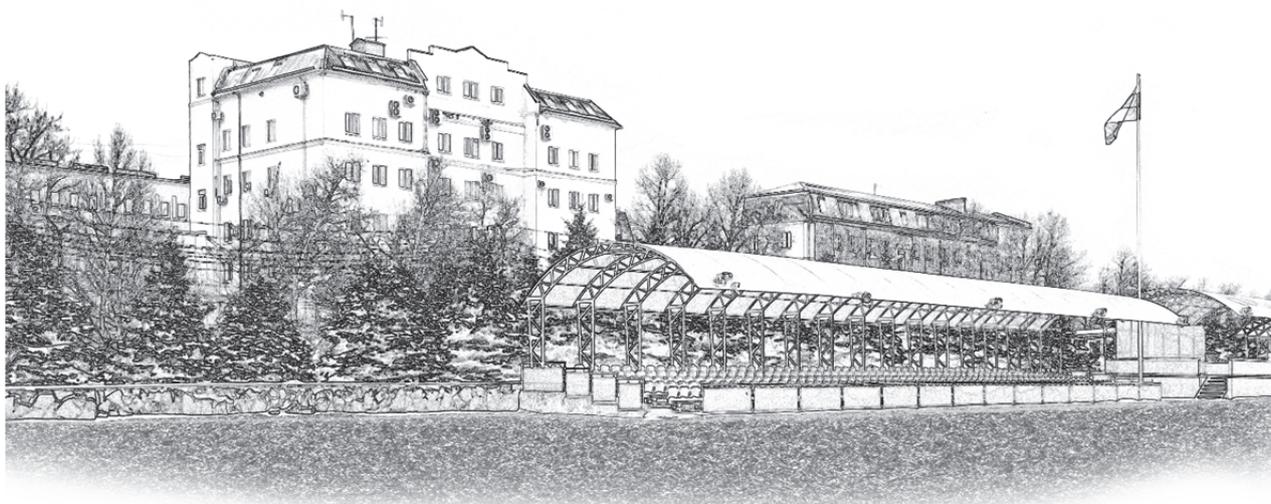




Краснодарский университет МВД России

**А. Н. Жеребцов
М. Е. Труфанов**

**МЕХАНИЗМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**



Краснодар
2024

Краснодарский университет МВД России

А. Н. Жеребцов
М. Е. Труфанов

МЕХАНИЗМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Краснодар
2024

УДК 342.924
ББК 67.401
Ж593

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

О. В. Зиборов, доктор юридических наук, профессор (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя);

И. А. Адмиралова, доктор юридических наук, доцент (Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России).

Жеребцов А. Н.

Ж593 Механизм административно-правового регулирования общественных отношений / А. Н. Жеребцов, М. Е. Труфанов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2024. – 166 с.

ISBN 978-5-9266-2025-9

В монографии предлагается и обосновывается концепция сущности и содержания механизма административно-правового регулирования публично-управленческих отношений, анализируются социальные связи системы элементов данного механизма. Определяются особенности воздействия основных элементов указанного отраслевого механизма на общественные отношения.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.924
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-2025-9

© Краснодарский университет
МВД России, 2024

© Жеребцов А. Н., Труфанов М. Е., 2024

Введение

Реформирование публичного управления и деятельности органов и должностных лиц публичной власти невозможно без эффективного правового регулирования общественных отношений, возникающих в указанных сферах, а формирование эффективного правового регулирования публично-управленческих отношений – без основанного на диалектической методологии научно-теоретического обоснования требуемого регулирования рассматриваемых общественных отношений. Актуализация методологического знания связана с процессом адаптации полученных общей теорией права знаний, их применения для отраслевых (прикладных) научных исследований, позволяющих «чистую» теорию преломить к потребностям реформирования отраслевого научного знания. В связи с этим изучение механизма административно-правового регулирования публично-управленческих общественных отношений имеет важное научно-теоретическое и прикладное отраслевое значение.

Многообразные научные подходы к определению сущности и содержания механизма административно-правового регулирования как отраслевой категории основываются на общетеоретических подходах к пониманию механизма правового регулирования. В связи с тем, что он является общетеоретической категорией, а также необходимостью применения метода восхождения от общего к частному, требуется актуализация анализа особенностей отраслевого административно-правового механизма правового регулирования, формирование и обоснование научных

подходов, направленных на дальнейшее развитие учения о механизме административно-правового регулирования публично-управленческих общественных отношений. Именно реформирование этого отраслевого механизма регулирования публично-управленческих общественных отношений позволит осуществить реальные меры, направленные на эффективное организационно-правовое реформирование системы публичного управления в Российской Федерации. Именно формирование научно-обоснованной концепции сущности и содержания механизма административно-правового регулирования как модели правового воздействия на публично-управленческие общественные отношения позволяет осуществлять эффективное правовое регулирование совершенствования и реализации публичного управления, его реформирования, корректировки и совершенствования для достижения целей данного вида государственно-властной деятельности.

Глава 1. Механизм административно-правового регулирования и диалектика развития общественных отношений

1.1. Диалектика сущности механизма правового регулирования общественных отношений

При всем многообразии общенаучных и специально-научных (в нашем случае специально-юридических) диалектических методов познания юридической действительности в основе исследования сущности механизма административно-правового регулирования общественных отношений (далее – МАПР) лежит метод различения сущего и должного в праве. При этом сущим здесь выступает юридическая действительность, воплощенная в реальные общественные отношения, одновременно должное представляет собой сформированная в государстве нормативно-правовая система правового регулирования общественных отношений. В то же время МАПР находится в плоскости должного, формируя, как утверждал С.С. Алексеев, «в единстве систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»¹. Как видно из приведенного подхода, он в своем сущностном восприятии не идентичен самому правовому регулированию как основному виду воздействия права на общественные отношения, поведение субъектов этих отношений, о чем неоднократно высказывались и иные ученые-теоретики, исследовавшие вопросы механизма правового регулирования (далее – МПР). В связи с этим Н.Н. Тарасов указывает, что «сегодня есть все основания утверждать, что теория правового регулирования формировалась в нашей науке в два этапа: обоснование идеи правового регулирования и разработка понятия “механизм правового регулирования”. До достижения теоретической полноты и методологической определенности понятия механизма правового регулирования

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2002. С. 264.

понятие правового регулирования оставалось, по сути, рамочным и заметного воздействия на юридические исследования, особенно отраслевые, не оказывало»¹. Между тем МПР и правовое регулирование – это тесно взаимосвязанные юридические явления. А.А. Кононов считает, что правовое регулирование основывается на кибернетических принципах и закономерностях управления общественными процессами и эффективно осуществляется в отрыве от МПР не может, так как МПР выступает способом выявления недостатков и возникающих проблем самого правового регулирования². Проведенный анализ развития учения о МПР, сделанный Н.Н. Тарасовым, позволяет признать, что исследование данного феномена происходило практически весь XX век и рассматривалось «как в плане теоретического моделирования, так и в структурах понятийно-категориального аппарата юридической науки»³. Кроме этого, МПР анализировался и как метод воздействия на общественные отношения посредством правового регулирования, и как социально-психологический фактор такого регулирования⁴.

Вместе с тем необходимо учитывать, что МПР неразрывно связан такими глобальными социальными явлениями, как государство и право, где право выступает продуктом государства. Право предопределяется сущностью государственной организации общества на определенном историческом этапе его развития, выступая при этом нелинейной открытой системой, посредством которой происходит процесс публичного управления общественными процессами, т. е. непрерывный ввод и вывод информации об общественных процессах и явлениях. Это в конечном счете требует постоянного процесса совершенствования, подбора и нормативного оформления правовых средств, типов, способов правового регулирования с целью упорядочения и охраны суще-

¹ Тарасов Н.Н. Механизм правового регулирования: становление понятия // Российский юридический журнал. 2020. № 5. С. 111.

² См.: Кононов А.А. Институционализация правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 9.

³ Тарасов Н.Н. Указ. соч. С. 93.

⁴ См.: Тарасов Н.Н. Роль социально-психологических факторов в правовом регулировании: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1979; Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961; и др.

ствующих общественных отношений. Характеризуя право как открытую систему, необходимо учитывать различные обстоятельства, влияющие на количественные и качественные факторы правовой материи, которые влекут либо совершенствование МПР, либо его неустойчивость, нестабильность, вызывая кризис МПР. Например, имеющийся современный процесс экстенсивного развития права делает МПР сложным, неэффективным, «размытым», а порой влекущим неверные правовые и организационно-управленческие решения, т. е. вредным. Иначе говоря, переход количества в качество не всегда является позитивным, новое качество может играть и отрицательную роль. Учет этих факторов – важная задача при конструировании МПР.

Таким образом, во-первых, поскольку МАПР является отраслевым видом МПР, а последний, в свою очередь – категорией общетеоретической, то рассмотрение сущности данного явления уместно осуществлять посредством восхождения от общего к частному, т. е. от общетеоретического аспекта к аспекту отраслевому (от МПР к МАПР); во-вторых, МПР находится в сфере должного как сформированной в государстве и обществе нормативно-правовой системы правового регулирования общественных отношений, выступая многоаспектным, нелинейным и системно-открытым социально-правовым явлением; в-третьих, МПР не совпадает, а точнее противостоит самому процессу правового регулирования как основному виду воздействия права на общественные отношения, выступая некоей конструкцией должного правопорядка (находится в единстве и борьбе противоположностей как одной из диалектических законов (антиномий)). В связи с этим утверждение, что норма права исполнима лишь потому, что она обеспечена угрозой легитимного государственного принуждения, – миф. Норма права исполнима, потому что она моральна, справедлива и реально отражает объективные общественные процессы, для упорядочения которых она, в сущности, и создается.

В отечественной теоретико-правовой науке был сформулирован ставший на долгие годы доктринальным подход, в соответствии с которым «МПР, отражая логику воздействия права на общественные отношения, разворачивается в следующих категориях: правовые принципы – правотворчество – правовые нормы – юридические факты – правоотношения – субъективное право

и юридическая обязанность – индивидуальные акты реализации прав и обязанностей – правопорядок»¹. Более общий подход к формулированию идеи МПР дали: Л.С. Явич – МПР, по сути, – это принадлежащие методу той или иной отрасли средства юридического воздействия на общественные отношения, сочетание которых определяется регулируемыми отношениями и целями регулирования²; С.С. Алексеев, который считал, что «МПР следует понимать как взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»³. Из данных вполне доктринальных подходов к определению МПР может быть выделена диалектическая природа сущности данного механизма как правового средства развития, совершенствования и повышения эффективности процесса воздействия права на его субъектов. Диалектическая интерпретация МПР предполагает недопустимым признания рассматриваемого механизма лишь как некоего инструмента, посредством которого достигаются цели упорядочения общественных отношений, т. е. с точки зрения инструментального подхода. Например, указанный подход воспринимается некоторыми учеными как узкий подход к пониманию данного явления, одновременно в широком смысле МПР интерпретируется как совокупность непосредственно-социальных и юридических средств объективации и реализации норм права, способствующих гарантированию стабильности общественных отношений⁴. Иначе говоря, данный механизм определяется через функциональную составляющую его сущности. Также следует отметить, что такой дуализм МПР, по мнению С.Ю. Чапчикова, признается всеми исследователями МПР. В связи с этим он пишет: «Во-первых, почти все авторы солидарны в том, что механизм правового регулирования есть система или совокупность юридических (правовых) средств.

¹ Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. С. 213.

² См.: Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961. С. 26.

³ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Госюриздат, 1966. С. 25.

⁴ См.: Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре / отв. ред. П.П. Баранов. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 65–66.

Во-вторых, единодушие наблюдается в определении цели существования такой системы юридических средств. Она состоит в воздействии норм права на общественные отношения (С.С. Алексеев), поведение людей (В.И. Цыганов) либо служит упорядочению общественных отношений (А.С. Пиголкин)¹. Признавая справедливыми инструментальный и функциональные подходы к раскрытию сущности МПР, между тем необходимо подчеркнуть, что его не следует воспринимать в узком и широком смыслах. Это два проявления одного и того же явления – МПР, что свидетельствует о единстве ценностного содержания данного явления.

Рассматривая МПР в единстве инструментального и функционального его содержания, следует отметить, что он является явлением, находящимся в непрерывном диалектическом развитии и объективном совершенствовании. В данном контексте А.А. Абрамова обоснованно отмечает: «...МПР – это динамичный процесс эффективного воплощения в реальность норм права с помощью определенных правовых средств, и он охватывает все стороны правовой жизни. Это комплексный процесс, а не застывшая совокупность раз и навсегда данных средств... Во-первых, он позволяет дать характеристику МПР в работе, выявить изменения, которые происходят в объекте правового регулирования в процессе воздействия на него правовыми средствами, вовремя скорректировать способы воздействия, а следовательно, повысить эффективность правового регулирования. Во-вторых, такой подход выявляет процедуру правового регулирования, ее цель и стадии на пути к цели. В-третьих, такой подход раскрывает внутреннюю структуру МПР, качество норм, регулирующих общественные отношения в той или иной сфере, поэтапный переход от одной стадии к другой»². Находясь в плоскости должного, МПР инструментально и функционально конструирует желаемые для государства и общества воздействия права на общественные отношения, его морально-ценностные свойства и свойства

¹ Чапчиков С.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования: некоторые теоретические и практические проблемы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 1(68). С. 4.

² Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования. URL: <http://www.dissercat.com/content/effektivnost-mekhanizma-pravovogo-regulirovaniya#ixzz3pHO6PHM7> (дата обращения: 10.02.2023).

справедливости. Это обстоятельство, по нашему мнению, позволяет признать, что МПР, кроме всех прочих характеристик, выступает в качестве юридической конструкции, позволяющей решать целый комплекс задач правового регулирования. К их числу следует отнести: формирование инструментальных (правовых) средств воздействия на общественные отношения, создание функциональных условий правореализации в сфере правового сущего, выявление недостатков правового регулирования и формирование условий их устранения и преодоления для повышения качества правового регулирования общественных отношений.

Подход к пониманию МПР как юридической конструкции признается как в теоретико-правовых исследованиях, так и в отраслевых. В конечном счете современные подходы к осмыслению сущности МПР в отечественной науке консолидированы как минимум в том, что он является правовой конструкцией¹, посредством которой происходит воздействие на общественные отношения, и выражается в структурном (инструментальном) и функциональном (динамическом) содержании².

Для полноценной характеристики МПР как юридической конструкции формирования модели должного поведения в обществе и обеспечения правопорядка необходимо определиться с вопросом понимания категории «юридическая конструкция». Это позволит расширить сущностное содержание МПР. При всем многообразии существующих подходов к характеристике данного явления нам представляется необходимым признать, что наиболее целостный и системный анализ юридической конструкции провел В.В. Чевычелов. Ученый считает, что «...феномен “юридическая конструкция” включает в себе два смысловых начала: широкое и узкое. С точки зрения *широкого подхода* в качестве юридических конструкций следует рассматривать практически

¹ См.: Сайбудинов Р.М. Дискуссионные проблемы понимания механизма правозащитного регулирования // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 5. С. 39; Скачкова А.Е. Механизм правового регулирования как теоретико-правовой аспект и вектор научного исследования // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2(11). С. 35–42; и др.

² См.: Березина Е.А. Значение механизма правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2019. Ч. 1. С. 207–217.

все правовые явления, имеющие определенную структуру, строение, характеризующиеся признаком «конструкционности». В этом смысле можно говорить о конструкции права, отрасли права, правового института, нормы права, правосознания. Также широким следует признать понимание юридической конструкции в качестве метода познания права и толкования правовых норм. *В узком смысле* юридическая конструкция – это средство правотворческой техники, заключающееся в моделировании, определенном логическом построении нормативного материала»¹. Эти положения позволяют ему дать определение юридической конструкции как средства правотворческой техники, заключающегося в моделировании, определенном логическом построении нормативного материала, одновременно выступающего методом познания и толкования норм права². Приведенные положения позволяют признать, что МПР в своем сущностном содержании имеет не только инструментальный и функциональный аспекты, но еще и институциональный аспект.

Характеризуя МПР в функциональном аспекте, в науке он определяется как некий стадийный процесс деятельности: по формированию нормативной основы, включающей создание и действие юридических норм; по реализации правовых норм в рамках правовых отношений, т. е. реализация субъективных прав и юридических обязанностей субъектов, чем достигается цель правового регулирования; по наступлению определенных правовых последствий при невыполнении субъектом возложенных на него обязанностей либо совершении правонарушения, т. е. осуществление государственного принуждения³. В структурном аспекте МПР воспринимается через систему следующих элементов, иначе называемых правовыми средствами: правовых принципов; правотворчества; правовых норм (норм позитивного права);

¹ Чевычелов В.В. Юридическая конструкция (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 8.

² Там же. С. 8.

³ См.: Червонюк В.И. Теория государства и права: учеб. М., 2007. С. 327; Енгибарян Р.В., Краснов Ю. К. Теория государства и права: учеб. М., 2007. С. 537; Скрыпник А.В. Механизм правового регулирования: его составные части и содержание // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4(172). С. 6–9; Миронов В.О., Зин Н.В. О механизме правового регулирования и правового воздействия // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11(191). С. 80–82; и др.

юридических фактов; правоотношений; субъективных прав и юридических обязанностей; нормативно-правовых актов; правовых (индивидуальных, правоприменительных) актов; актов толкования права; юридической практики¹. По своей структуре МПР не может быть ограничен лишь приведенными элементами. Указанная характеристика МПР является подвижной, предопределяемой объективными процессами развития общественных отношений. Это чаще всего порождает появление в структуре МПР новых элементов, например, ранее не присущих российской правовой системе видов форм (источников) права или актуализации менее значимых видов правовых средств, в частности, юридических (правовых) аксиом, юридических (правовых) фикций и правовых презумпций². Все это в конечном счете предопределяется диалектикой развития как общественных отношений, так и структуры применимых правовых средств воздействия на эти общественные отношения.

Институциональный аспект МПР предопределяется предметом и методом правового регулирования общественных отношений. В науке ранее справедливо отмечалась связь МПР с данными правовыми явлениями³. МПР как конструкция лежит в плоскости решения вопросов: во-первых, на какие отношения и их субъектов права воздействует, т. е. какие отношения право регулирует; во-вторых, посредством чего право регулирует общественные отношения. Иначе говоря, МПР как конструкция предопределяется предметом и методом правового регулирования общественных отношений. В.Д. Сорокин в указанной связи отмечал, что «механизм правового регулирования общественных отношений представляет собой сложное системное образование, элементами которого выступают: единый предмет правового регулирования, единый метод, проявляющийся в трех типах правового регулирования – гражданско-правовом, административно-правовом и уголовно-правовом, реализация которого происходит

¹ См.: Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты. М.: Юстицинформ, 2018.

² См.: Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений. М.: Юрайт, 2021.

³ См.: Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961.

прежде всего и главным образом с помощью соответствующих видов юридического процесса и трех одноименных процессуальных отраслей российского права»¹. В связи с этим вряд ли можно согласиться с подходом, в соответствии с которым предлагается выделять некий предмет МАПР². Никакого специального предмета в механизме нет, кроме как отраслевой предмет правового регулирования. Именно через предмет правового регулирования происходит диалектическая взаимосвязь МПР и реальных общественных отношений, опосредуемых отраслевым механизмом. Государство в лице нормотворческих органов, осуществляющих законотворчество и подзаконное нормотворчество, формирует конструкцию МПР определенной, нуждающейся в правовом регулировании сфер общественных отношений, которые традиционно определяются в теории права как предмет правового регулирования. На доктринальном уровне предмет правового регулирования определяется как система однородных общественных отношений. Как утверждает Л.А. Морозова, эти «общественные отношения могут стать предметом правового регулирования, если, во-первых, они отличаются устойчивостью, повторяемостью; во-вторых, государство и общество заинтересованы в придании этим общественным отношениям правовой формы и, следовательно, в охране и защите их; в-третьих, отличаются способностью к внешнему контролю – судебному, административному, со стороны государства»³.

В рамках длительное время идущей дискуссии о методе правового регулирования предлагались различные интерпретации сущности и значения метода правового регулирования и их роли для формирования структуры системы российского права⁴. При этом отраслевой метод правового регулирования, по мнению А.М. Витченко, – «совокупность юридических приемов, средств, способов, отражающих своеобразие воздействия отрасли права

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 4(231). С. 45.

² См.: Рукавишников С.М. Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 125–132.

³ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2020. С. 202.

⁴ См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976.

на общественные отношения, направленных непосредственно на формирование и выражение во вне возможного и должного поведения субъектов, регулируемых данной отраслью права отношений»¹. Здесь ключевым, по нашему мнению, является указание на то, что содержанием метода правового регулирования выступает совокупность приемов, средств и способов воздействия прав на общественные отношения. Сходную позицию на содержание метода высказывал и В.Д. Сорокин, который писал: «Правовой метод есть совокупность юридических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в государственный аппарат, на социально-правовую среду в целом и на составляющие ее элементы»². Нам представляется, что приведенный подход нуждается в некоторой корректировке. Если в части приема и способа воздействия возражений нет, то значение средства воздействия вызывает некоторые вопросы. Воздействуя на общественные отношения, мы используем обширную систему правовых средств, которые нами отражены в инструментальной характеристике МПР. Наиболее обобщенно правовые средства определяются как некий инструментарий, с помощью которого обеспечивается достижение общественно одобряемой цели³. Поэтому, по нашему мнению, средства не могут быть самостоятельным элементом структуры метода правового регулирования, выступая инструментальной характеристикой МПР. Третьим элементом метода правового воздействия нам представляется уместно выделить тип правового регулирования, сформированный С.С. Алексеевым: общедозволительный и разрешительный типы. В наиболее общем виде первый из указанных типов можно определить как тип, в соответствии с которым разрешено все, что специально не запрещено правом; второй тип – запрещено все, что специально не разрешено в праве. Хотя такой утилитарный подход к их характеристике весьма условен и схематичен, в чем

¹ Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. С. 60.

² Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976. С. 85.

³ См.: Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 3; Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 67.

можно убедиться, изучив труд С.С. Алексеева «Общие дозволения и общие запреты в советском праве»¹. Таким образом, в содержании метода правового регулирования необходимо выделить следующие элементы: тип, способ и прием воздействия права на общественные отношения.

По своей сущности метод правового регулирования – это такая же юридическая конструкция, которая выражает характер воздействия на общественные отношения посредством использования различных вариаций типов, способов и приемов такого воздействия. Это обстоятельство позволяет утверждать, что осуществление типов и способов воздействия на общественные отношения как элементов содержания метода правового регулирования невозможно без реализации определенных материально-правовых предписаний, которые не могут быть осуществлены вне юридической (процессуальной) формы. Как отмечал В.Д. Сорокин, «существование специальных юридических правил, предназначенных для того, чтобы регулировать процедуру, с помощью которой правило, сформулированное материальной нормой, реализуется способом, в ней же и указанным, – возможно посредством дозволения, предписания или запрета. Упомянутые специальные юридические правила есть не что иное, как процессуальные нормы права»². В связи с этим прием правового регулирования как элемент метода правового регулирования заключается в юридической форме реализации и защиты субъективного права и обязанности лица, участвующего в правоотношении, на которое воздействует отраслевой метод правового регулирования.

Таким образом, подводя итог исследования сущности МПР, следует сделать следующие выводы.

1. Сущность МПР может быть раскрыта в единстве и взаимосвязи инструментального, функционального и институционального его содержания как юридического средства воздействия на общественные отношения. МПР выступает в рамках сущего и должного как явление должное, противостоящее правовому

¹ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. С. 132–183.

² Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 102.

регулированию, являющееся сущим в процессе действия права как важнейшего социального регулятора общественных отношений.

2. Инструментальная характеристика МПР заключается в наборе всех имеющихся в арсенале права правовых средств, посредством которых происходит правовое регулирование реальных, развивающихся общественных отношений.

3. В функциональном аспекте МПР представляет собой процесс конструирования указанного механизма и складывается из комплекса взаимосвязанных стадий такого процесса. При этом функциональный аспект неразрывно связан и является естественным продолжением как конструкционного аспекта МПР, так и его инструментального содержания. Именно в рамках указанных стадий формируется юридическая конструкция МПР и правовые средства воздействия на общественные отношения.

4. Наиболее ценным представляется институциональный аспект содержания МПР, поскольку он позволяет ответить на два фундаментальных вопроса МПР: что требует правового регулирования, т. е. какая сфера общественных отношений нуждается в правовом регулировании (предмет правового регулирования), и каков характер воздействия будет осуществляться на данные общественные отношения (метод правового регулирования). Именно сформированный общий и отраслевой предмет правового регулирования предопределяет содержание метода властного социально-управленческого воздействия на общественные отношения, иными словами позволяет конструировать МПР, совершенствовать его, повышать его эффективность, разрешать и предотвращать проблемы правового регулирования (правовые коллизии и проблемы правового регулирования). Говоря синергетическим языком, МПР позволяет преодолевать стадию бифуркации (кризиса) открытой нелинейной системы, каковой является право и, как следствие, его МПР.

1.2. Особенности механизма административно-правового регулирования общественных отношений

В юридической литературе довольно редко можно встретить специальный теоретический анализ МАПР. То же, что доступно, в основном свидетельствует о принципиально различном подходе к пониманию соотношения норм права и отношений данной отрасли права. В предыдущем параграфе мы показали, что в настоящее время практически отсутствует целостное суждение по набору и содержанию элементов МАПР. При этом практически не учитывается влияние различных детерминирующих обстоятельств на порядок возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений, воздействие на общественные отношения социально-психологических и морально-нравственных факторов.

На наш взгляд, глубже познать диалектическую стройность и непротиворечивость административно-правового регулирования позволяет не только метод различения сущего и должного в праве, но и формально-юридический метод его изучения. Они предполагают проведение анализа составляющих элементов МАПР, выделение его особенностей, сохранение административно-правовых норм для использования и результативности их реакции с новыми административно-правовыми нормами и общественными отношениями. Объектом научного рассмотрения общественных отношений в области реализации административно-правовых норм довольно часто становятся содержательные вопросы МАПР и административно-правового регулирования общественных отношений.

Сегодня в изучении МАПР во внушительном объеме накоплено свежая научная материя. Назрела возможность современного видения его наполнения. По нашему мнению, истолкование его в качестве объемного явления позволяет видеть:

1) расположенные линейно средства правового регулирования: правовые отношения, нормы права и акты применения норм права (инструментальный срез МАПР), что в конечном счете формирует инструментальный аспект отраслевого МПР;

2) функциональный аспект отраслевого МПР позволяет отразить процесс формирования и действия данного механизма в ходе правового регулирования общественных отношений, образующих предмет правового регулирования административно-правовых отношений;

3) запрет, предписание и дозволение как триаду правовых способов воздействия на общественные отношения и ключевого элемента метода правового регулирования, которые образуют фундамент отраслевого правового регулирования.

Запрет, дозволение и предписание по нашему мнению, можно назвать инструментальной (юридической) основой. Они являются основными способами влияния на социальное поведение и получают юридическое наполнение через соответствующие нормы права. На фоне формирования качественно новых социальных отношений такие термины подвержены воздействию многообразных детерминирующих коэффициентов. При этом немалую роль имеет системная и функциональная детерминация отраслевого МПР. Модифицирование в отдельных элементах (субъектах, средствах, приемах, действиях и т. п.) влечет изменения в результате.

В рамках современной отрасли административного права формируется и реализуется отраслевой МПР, называемый механизмом административно-правового регулирования или МАПР.

Соответственно, есть основания для вывода о том, что имеющиеся знания о МАПР касаются в основном количественной стороны и в значительно меньшей степени наполняют качественную. Элементарная констатация наличия некоторого количества элементов еще не определяет суждения о системе и системности явления (процесса). Прогресс любого систематизированного компонента опосредован качествами его структурного наполнения. Для осмысления сути МАПР существенным следует считать следующие обстоятельства.

Во-первых, урегулировать общественные отношения с использованием одного элемента МАПР невозможно, в нем объединены различные правовые средства, с помощью которых оказывается регулирующее воздействие. Собственно, поэтому в определении необходимо говорить о совокупности правовых средств правового регулирования.

Во-вторых, представленное сочетание обосновывает юридическое влияние на общественные отношения и допускает вероятность употребления для такой цели всего комплекса правовых средств правового регулирования. Соответственно, лишь такая общность приводит многообразные средства правового регулирования в системное образование – МПР.

Стабильность в индивидуальных трактовках термина «правовые средства» сегодня отсутствует. Проведение исследования дает возможность обнаружить некоторые особенности в их содержании. Наличие в МАПР таких составных частей, как нормы административного права и акты их применения, можно считать безусловным. Сочетание других элементов, преимущественно связанных с последствием функционирования МАПР, в научных взглядах представляется различно. Обязательным звеном, по мнению отдельных специалистов, являются акты толкования норм права и даже акты, содержащие судебную и административную практику реализации норм административного права¹.

Вызывает разночтение мнение о включении в МАПР социо-психического блока. Истинное восприятие происхождения и системы публично-правового регулирования, как отмечает Ю.А. Тихомирова, напрямую определяется уровнем обретенного общественного и индивидуального правопонимания². Примерно такая же позиция просматривается в научной работе В.А. Шабалина³. Согласимся с данными подходами. Социопсихологический фактор влияет на МАПР, но является фактором внешним по отношению к нему. В сущности и значимости для МАПР правовой культуры и правосознания вряд ли стоит сомневаться, однако, как отметил Г.Г. Курагин, «они являются только результатом юридического воздействия»⁴. Являясь внутренними интеллектуальными состояниями, правовая культура и правосознание

¹ См.: Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты: монография. М.: Юстицинформ, 2018. С. 92–113.

² См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

³ См.: Шабалин В.А. Системный анализ правового регулирования // Сов. государство и право. 1969. № 10. С. 124–125.

⁴ См.: Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М., 1976. С. 18.

не обладают качеством регулятора общественных отношений, хотя и влияют на эффективность правового регулирования¹. На основании этого мнения можно сделать вывод, что для включения в механизм административно-правового регулирования факультативных средств социального воздействия нет причин.

Обращает на себя внимание идея, предложенная Ю.Н. Стариловым. По его мнению, МАПР общественных отношений можно рассматривать как обособленную составляющую применения административно-правовых норм². На состоятельности и точности применения административно-правовых норм основан ожидаемый итог административно-правового регулирования, соответственно это чрезвычайно значимый элемент. В ходе реализации административно-правовых норм появляются осложнения, коллизии, поэтому компетентные субъекты правоприменения вынуждены прибегнуть к самостоятельному толкованию административно-правовых норм.

Авторская категоричность дает основание для определенного вопроса: а не искажает ли данное мнение сущностную сторону концепции административно-правового регулирования?³ В теории административного права применение норм права является исключительной формой реализации административно-правовых норм, но это не единственный аргумент. Обычно применение позиционируется с такими формами, как соблюдение, исполнение и использование.

Анализ научных суждений, которые каким-либо образом связаны с исследуемой проблемой, позволяет найти ответ на закономерно возникший вопрос. Сущность соблюдения как оригинальной формы реализации административно-правовых норм заключается в воздержании физического или юридического лица от противоправного поведения и не предполагает возникновения определенных законодательством правовых отношений. Соответ-

¹ См.: Жеребцов А.Н., Линько В.В. Концепция правосознания в рамках современных теорий личности // Право и практика. 2023. № 2. С. 6–11.

² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: история. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 397; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2004. С. 98.

³ Труфанов М.Е. Применение норм административного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 28.

ственно, им не охватываются такие элементы, как правоприменительные акты. При этом норма реализуется вне рамок административного правоотношения.

Основными формами реализации административно-правовых норм, по авторитетному мнению Ю.М. Козлова, выступают исполнение и применение норм. Также указанный автор считает, что неуклонное выполнение запретов и дозволений простыми гражданами и должностными лицами является исполнением. Эта форма свойственна многим, если не всем потенциальным участникам правоотношений в сфере государственного управления (администрирования)¹. Представленный тип реализации норм права является обстоятельством, необходимым для устойчивости государственного управления, однако он не сопровождается актом правоприменения.

Добровольное совершение правомерных поступков субъектами права представляется использованием норм права, в то время как ненадлежащее использование установленных правил ведет к смене формы реализации – применению нормы административного права, в результате которого появляется правоприменительный акт.

Для регулирования обширного диапазона общественных отношений административное право употребляет такой же комплект правовых средств, что и всякая иная отрасль права. Составными частями предоставленного теоретико-правового взгляда избраны административно-правовые нормы, регулируемые, охраняемые ими отношения и правоприменительные акты, которые традиционно рассматриваются как известные структурные элементы МАПР.

Определяющим звеном выступают нормы административного права, так как занимают своеобразное место в механизме. Они сегодня изучены с самых различных сторон: по структуре, по содержанию и т. д.

В результате правотворчества как формы государственной деятельности, направленной на создание, усовершенствование или отмену правовых норм, появляется первое звено механизма административно-правового регулирования. Оно выступает

¹ См.: Козлов Ю.М. Административное право: учеб. М.: Юрист, 2001. С. 40.

нормативной основой для последующего включения юридических средств, которые образуют оставшиеся элементы МАПР.

Нормы административного права, наравне с конструкционным аспектом МАПР, выступают началом МАПР¹, являются обусловленной мерой должного или допустимого поведения. Их влияние на жизненные ситуации заключается в определении режима поведения лиц, подпадающих под их воздействие. Состояние складывающихся правовых отношений и принятых актов правоприменения зависит от качественных свойств норм административного права, отчетливости и внятности императивных решений.

На сегодняшний день еще нет оснований для вывода, что МАПР завершен в своем совокупном содержании. Это вытекает из изучения особенностей функционирования норм административного права, которые обуславливают действие МАПР. Данное заключение строится на следующем.

1. Действие норм административного права имеет интегративный характер, например размежевания между административным, гражданским, уголовным, трудовым и экологическим законодательством.

2. В ситуации постоянной динамики системы и структуры субъектов государственного управления, реформы публичных служебных отношений и непрерывного внесения изменений в КоАП РФ административному законодательству характерны определенные недостатки.

3. В подзаконных актах довольно часто можно обнаружить несоответствие административно-правовых норм содержащимся в законах нормам.

4. Происходит заимствование способов «партнерских отраслей».

Комплексу норм административного права свойственны и прочие специфики. В первую очередь можно отметить такой элемент МАПР, как предмет административно-правового регулиро-

¹ Зайцев И.А. О механизме административно-процессуального регулирования производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого участковым уполномоченным полиции // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 35–36.

вания и входящие в него общественные отношения, регулируемые этими отраслевыми нормами. К.С. Бельский в проведенном ретроспективном анализе заметил, что действительный объем общественных отношений, регулируемых и охраняемых административно-правовыми нормами, не обрел четких границ как в трудах ученых советского периода, так и в современных научных работах¹.

Изменение социального порядка модифицирует общественные связи, активизирует новые взаимоотношения администрации и населения. На фоне резкого изменения этих взаимоотношений в современной России возрастает роль административного права. Требуется уяснение первостепенного вопроса: какие общественные отношения должны регулироваться и охраняться нормами административного права? В «инструментальном» срезе МАПР диапазон управленческих отношений безграничен. Отсутствие способности видеть их целостную основу ведет к расчленению административного права. На уклон произвольного формирования предметов некоторых отраслей права в России откровенно указывают современные специалисты в области административного права.

К.С. Бельский в научной статье «К вопросу о предмете административного права»² исследует сферу определенных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами и при этом не заикливается на сфере государственного управления. Автор включил в анализ «полицейские» и «отношения в области административной юстиции». На замену отраслевому взгляду о предмете административного права идет, по мнению К.С. Бельского, функциональное структурирование, вследствие чего административное право должно включать три близко сплоченных элемента (института): администрация, полиция, административная юстиция»³. По нашему мнению, такой подход заслуживает внимания, но оказывается коллизионным. Спорными являются следующие ключевые моменты.

¹ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19.

² Там же. С. 14–21.

³ Там же. С. 20–21.

1. Служебные отношения в негосударственных учреждениях регулируются нормами административного права так же, как и поведение государственных служащих в аппарате управления. Регламентация служебного поведения данной категории не должна выходить из пределов предмета административного права.

2. Общественные отношения между исполнительной властью (ее должностными лицами) и юридическими лицами внутри самой исполнительной власти входят в предмет административно-правового регулирования так же, как и общественные отношения между исполнительной властью (ее должностными лицами) и гражданами¹.

3. Определив в области полицейских отношений «организационно-полицейские», К.С. Бельский несколько противоречит ранее сказанному им же. По нашему мнению, эту категорию общественных отношений следует рассматривать как организационно-функциональные. В первую группу их включать нельзя, так как они носят координирующий и контрольно-надзорный характер, а «полицейские органы» – это постоянно действующие, системные органы исполнительной власти.

Не предавая особого значения возникшей дискуссии, следует сказать, что автору удалось вывести уже существующую доктрину предмета административного права на очередной уровень осмысления. Стоит отметить, что до выхода научной работы К.С. Бельского предмет административного права некоторые ученые определяли иначе. Так, в учебнике «Административное право» 1997 г. Д.Н. Бахрах довольно просто указывает, что совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти, выступает предметом административного права. Однако уже в 2004 г. в учебнике «Административное право» Демьян Николаевич в предмете административного права России определяет: 1) регулятивную, созидательную деятельность публичной администрации; 2) охранительную деятельность публичной администрации; 3) административное судопроизводство.

Не настаивая на прямой связи трансформировавшегося мнения Д.Н. Бахраха и представленной статьи К.С. Бельского, хоте-

¹ См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 20–21.

лось бы отметить, что очевидно проявление непредвзятого изменения научных представлений и стереотипов об исторически сложившейся системе административно-правового регулирования.

Правоприменительные акты, являясь самостоятельным звеном в МАПР, дополняют властность норм административного права, детализируют нормативно-правовые установки. На основе данных индивидуальных правовых решений реализуются непрерывные процедурные и юрисдикционные функции субъектов государственного управления, удовлетворяются индивидуальные интересы граждан в сфере функционирования органов исполнительной власти. И основная цель этих актов, как пишет Н.А. Овчинников, – «привести в движение соответствующий правовой механизм»¹. Своеобразное положение в них, отмечает А.П. Шергин, имеют акты, в которых определен вид и мера правовой (административной или дисциплинарной) ответственности², т. е. юрисдикционные. Регулятивные свойства административных правоприменительных актов не ограничиваются констатацией обязанностей субъектов общественных отношений. Правоприменительные акты являются юридическими фактами и активизируют формирование или прекращение огромного объема управленческих (позитивных и юрисдикционных) правоотношений.

Прежде чем обсуждать проблему понимания названного в начале работы юридического среза содержания МАПР, есть смысл рассмотреть генеральные установки, задающие алгоритм ее рассмотрения. МАПР выступает, по мнению В.Д. Сорокина, как система плотно взаимосвязанных предмета, метода и юридической процедуры, посредством которой осуществляется административно-правовое регулирование. Такого рода теоретический взгляд на сферу административно-правового регулирования сразу формирует непосредственную и неременную дифференциацию по содержательному свойству. Это предоставляет нам возмож-

¹ Овчинников Н.А. Акты применения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 38.

² Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 118.

ность говорить об отраслевых МПР с подобным комплексом частей.

Совокупность управленческих отношений, которая в ходе исторического развития общества испытывает динамические позитивные и негативные процессы, выступает предметом административного правового регулирования. Как в свое время отметил Ю.М. Козлов, «источником пополнения объема административно-правовых отношений выступает социальная среда, в которой формируются, меняются и прекращаются административно-правовые отношения». В то же время В.Д. Сорокин считал, что имеются причины, чтобы вести речь о нравственно-правовой сфере. Первая составляющая содержит отношения и процедуры, обеспеченные разнообразными социальными (неправовыми) ресурсами. Вторая – предполагает упорядочение с поддержкой типовых правил, определенных или разрешенных государством, т. е. норм права.

На наш взгляд, данное деление излишне абстрактно. Так называемая нравственная среда является началом по отношению ко всем правовым аспектам. В ходе формирования управленческих отношений лишь незначительная их часть претерпевает нормативно-правовое обоснование. Только некоторые социально-психологические отношения властным решением органов государственной власти вливаются в правовое поле. Примером тому может служить Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»¹.

Запрет, предписание и дозволение как стержневая основа административно-правового регулирования являются первоначальными элементами в схеме правового влияния на действия и бездействия субъектов и так же характерны для морали, обычаев и т. п. Регулятивные обязывания, разрешения и запреты, по мнению С.С. Алексеева, – «троица, которая образует глубинный слой механизма правового регулирования» и раскрывает отправные принципы отраслевого правового регулирования.

¹ Собрание Законодательства РФ от 19.08.2003. № 33. Ст. 3196.

Употребление иначе звучащих словосочетаний, на наш взгляд, иногда делает оригинальным мнение некоторых ученых по исследуемому вопросу. Так, А.В. Поляков в качестве способа правового регулирования рассматривает «управомачивание» и при этом включает его в разрешительный образ правового регулирования.

Как достаточный тип юридического регулирования в теории государства и права предписание не всегда находило достаточные начала для собственного проявления. Предписание, по представлению некоторых специалистов, поглощается органичной связью дозволения и запрета, а согласно суждениям других – оно имеет амплитуду, включая в себя запреты и дозволения. Отмечается, что уяснение роли административного предписания явилось уделом теории административного права и рассматривалось соответствующими отраслевыми специалистами¹. Организующая целенаправленная деятельность (управление) невозможна без императивного определения надлежащего поведения, без предписания, идущего от субъекта управления. Это доказывает значение предписания в схеме правового регулирования.

Следует подчеркнуть, что в произведениях современных специалистов предписание часто представляется обобщающим суждением, свойственным обоснованию всякого приема правового регулирования.

Опираясь на вышесказанное, вполне возможно утверждать, что дозволение и запрет являются ключевыми и существенными ресурсами административно-правового регулирования. Однако инициативное исполнение принципа «дозволено все, что не запрещено законом» дает возможность рассматривать разрешение как основной и самостоятельный тип правового регулирования общественных отношений.

Спецификой административно-правовой сферы является то, что она, с одной стороны, вызывает включение особых властных

¹ См., например: Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1949; Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978; Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1979.

правил, определенных и разрешенных государством, а с другой стороны, испытывает устойчивую потребность в результативном регулировании административно-правовых отношений. Необходимо также отметить, что административно-правовые отношения:

1) являются чрезвычайно широкой областью правовых отношений;

2) зачастую появляются и прекращаются независимо от воли участников;

3) обосновываются нормами административного права с употреблением таких средств влияния, как правовые запреты, разрешения и дозволения.

Имеются основания различать три способа административно-правового регулирования в зависимости от качества соотношения дозволения, разрешения и запрета. В любом способе правового регулирования правовые средства представляются как преобладающие, а прочие воплощают в действительность обеспечивающие функции свойственным им потенциалом.

Реализация нормы административного права субъектами права на основании приведенной выше аргументации позволяет сделать вывод о том, что она возможна в действительности с возникновением правовых отношений либо без таковых. Второе в собственном проявлении наиболее присуще для практической реализации запрета. В каких-то рамках это может быть реализовано как дозволение.

Очевидным является то, что в современном российском обществе заметно увеличение роли правовых запретов, хотя запрет охватывает в системе административно-правового регулирования относительно меньший масштаб, нежели разрешение и дозволение. Соответствие правовых запретов принципу уважения прав и свобод человека и гражданина заслуживает особого внимания при его включении в текущее административное законодательство. Эта проблема изучения административно-правовых запретов особенно актуальна при переходе от строгих запретительных мер к употреблению разрешения в качестве результативного средства обеспечения прав граждан и интересов государства.

Административный запрет, действуя в сочетании с юридическими санкциями, делает легитимными административно-

правовые конструкции. Гарантируя властность и эффективность административных предписаний, санкции могут иметь характер репараций и репрессий. Репарации направлены на устранение результатов неправомерного поведения (дисквалификация, депортация и т. п.). Репрессивные меры – это правовые лишения, которые обязан претерпеть нарушитель закона (административный штраф, административный арест и др.).

В МАПР не менее значимой технологией правового влияния на действия участников правоотношений оказывает дозволение. В обстановке развития правового государства обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина имеет основополагающий смысл. Модификация реального использования разрешения и дозволения происходит на фоне современного социального развития. В экономической и социально-культурной сферах инструктивные методы управляющего влияния на общественные отношения прекратили быть господствующими и все чаще становятся менее актуальными.

Однако дозволение в праве не значит отсутствие рамок социального поведения, это прежде всего правовое разрешение. Учреждение новых видов имущества, увеличение негосударственного индустриального блока формирует критерии для усовершенствования разрешительной функции эффективно развивающегося государства. Управленческая составляющая административно-правового регулирования проявляется не только в подвластности одной стороны другой, но и в правовой императивности команд субъекта государственного управления (администрирования). Очень важно осознание применения метода синтеза административно-властных основ с экономическим стимулированием. Необходима ликвидация избыточного регулирования, сокращающего инициативу и независимость участников общественных отношений.

Как метод регулирования административно-правовых отношений стимулирование нашло подтверждение в научных работах А.П. Коренева, Ю.М. Козлова, Ю.Н. Старилова и многих других, а также в исследованиях по общей теории права. Бесспорно то, что употребление стимулирования в МАПР очень важно, но следует обратить внимание на мнение В.Д. Сорокина. По его словам, стимулирование не стоит устанавливать в общий строй с основ-

ными регуляторами общественных отношений – дозволением, предписанием и запретом¹. Поощрение следует рассматривать только производным видом способа от указанных способов правового регулирования административно-правовых отношений.

Наличие в МАПР трех типичных способов юридического влияния (дозволительного, разрешительного и запретительного) на действия и бездействия субъектов правоотношений делает административное правовое регулирование универсальным и системным. С каждым из них сносится не только определенная юридическая модель деятельности, но и правовое убеждение субъектов правовых отношений. Схема правового регулирования устанавливает содержание регулирующего влияния других частей МАПР.

На основании изложенного возможно остановиться на следующих аспектах особенностей МАПР.

1. МАПР, как и общетеоретическое понимание сущности МПР, складывается из инструментального, функционального и институционального аспектов его содержания. При этом каждый из данных элементных аспектов МАПР имеет отраслевое наполнение, отличающее МАПР от иных видов отраслевых МПР.

2. Особенностью инструментального аспекта МАПР выступает то обстоятельство, что ключевое значение в нем занимают нормы административного права, административные правоприменительные акты, акты толкования нормы административного права и актов судебной и административной практики. При этом акты административной практики носят преимущественно узковедомственный характер. К основным составляющим МАПР, наравне с административно-правовыми нормами, административными правоприменительными актами и другим, следует относить способы административно-правового регулирования, где господствующим выступает способ правового регулирования в виде обязывания и административного запрета.

3. Значительная научно-теоретическая содержательность. Предметная понятийная линия образует исходные положения для

¹ См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Юридический институт (Санкт-Петербург), 2002.

анализа инструментального (формального) и юридического (функционального) срезов МАПР. Изучение стержневых качеств МАПР довольно четко указывает на его обширный регулятивный потенциал.

Подробное изучение всех составляющих вызвало необходимость анализа по различным направлениям всего МАПР, что позволило:

1) отметить содержательную динамику предмета административного права;

2) увидеть зависимость составных частей механизма от интенсивности общественно-правовых связей;

3) обосновать непростые правовые комплексы, обуславливающие результативность или несостоятельность МАПР.

4. Ключевой особенностью МАПР является обеспечение им регулирования общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования; формирования метода административно-правового регулирования, где тип воздействия является запретительным, а способы правового воздействия – обязывающими, административно-запретительными и управомочивающими. Степень их значимости в МАПР определена именно в приведенной последовательности. Причем их сочетание возможно с учетом потребности достижения целей управленческого воздействия на общественные отношения. Прием административно-правового регулирования в МАПР предопределяется комплексом юридических инструментов (административно-правовых норм), являющихся по своей сущности процедурно-процессуальными, обеспечивающими реализацию обязываний, административных запретов и правомочий, а также защиту и гарантирование прав и свобод участников административно-правовых отношений.

1.3. Вопросы содержания механизма административно-правового регулирования общественных отношений

Рассматривая МАПР как юридическую конструкцию желаемого воздействия (в виде правового регулирования) на общественные отношения, следует отметить, что содержание МАПР неразрывно связано с сущностью данного явления. Мы ранее отмечали триединство инструментального, функционального и институционального аспектов сущности МАПР, выделяли его особенности, обусловленные спецификой отраслевого построения данного механизма. Не менее значимой характеристикой МАПР является его содержание, внутренняя организация.

Понимая МАПР как юридическую конструкцию, посредством которой происходит воздействие права на общественные отношения, возникающее в сфере публичного (государственного и муниципального) управления как вида деятельности публичной власти (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹), следует отметить, что внутренняя организация (внутренняя форма) данного механизма диалектически связана с внешней формой его проявления. Восприятие МАПР (его внешней формы) осуществляется через триединое проявление его инструментального, функционального и институционального проявления.

Внутренняя форма МАПР – это его организационное построение (состав и структура). Понимание структуры МАПР должно сводиться к анализу «отношения между элементами в системе, необходимыми и достаточными для того, чтобы система достигла цели... Поэтому невозможно изучать структуры какой-либо системы независимо от ее элементного состава, структура (связи, отношения) немыслима отдельно от элементов системы, т. е. само понятие связей и отношений предполагает наличие элементов»². Таким образом, учитывая теоретические основы системологии, можно с уверенностью утверждать, что содержание

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 50, ч. III. Ст. 8039.

² Петров А.В., Зырянов А.В. Методология государства и права: мировой исследовательский опыт. М.: Проспект, 2022. С. 246–248.

МАПР – это внутренняя организация связей элементов его структуры.

Каким же образом внутренне организован МАПР? Внутренняя организация МАПР предопределяется характером социальных диалектических связей, возникающих между его элементами. В их основе лежат диалектические причинно-следственные связи, объединяющие в рамках триединства элементы институциональные, инструментальные и функциональные. Причиной же возникновения указанного следствия (МАПР) являются объективно существующие общественные отношения, нуждающиеся, с точки зрения общества и государства, в правовом регулировании и образующие общеправовой предмет правового регулирования.

В основе структурного содержания МАПР лежит сфера общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании, которые образуют общесистемный предмет правового регулирования. Корреляционная связь (связь соответствия) с безусловностью требует формирования модели правового воздействия посредством правового регулирования этих отношений. Данный вид связи требует формирования в структуре МАПР метода правового регулирования. Эти два элемента содержания МАПР определяют, каковы общественные отношения и посредством чего необходимо осуществлять их правовое регулирование. Кроме корреляционной связи здесь присутствуют прямые и обратные социальные связи между предметом и методом правового регулирования административно-правовых отношений и правовыми средствами, в рамках которых формируется метод правового регулирования в целях воздействия на административно-правовые отношения. Недостатки метода правового регулирования восполняются посредством правовых средств, и наоборот, совершенствование метода, повышение его эффективности влечет формирование новых или изменение старых правовых средств регулирования административно-правовых отношений.

Содержание метода правового регулирования складывается из таких компонентов, как тип, способ и прием правового регулирования, что функционально порождает различные варианты наполнения этих элементов. Для административного права

характерен запретительный тип правового регулирования, что в целом свойственно публичным нормативным образованиям в системе российского права. Приоритетными способами административно-правового регулирования выступает обязывающий и административно-запретительный способ правового регулирования. При этом управомочивающий метод административно-правового регулирования является вторичным, но крайне необходимым способом правового регулирования. Прием административно-правового регулирования характеризуется формированием комплекса управленческих, юрисдикционных и административно-судебных процедур, посредством которых исполняется обязанность, реализуется правомочие, осуществляется соблюдение административного запрета, привлечение к административной и иной ответственности за нарушение запретительного предписания. Необходимый метод для правового регулирования определенного вида общественного отношения причинно-следственно связаны с нормой административного права, которая является ключевым правовым (инструментальным) средством. Именно административно-правовая норма лежит в основе системы инструментальных элементов, которые в юридической науке традиционно определяются как правовые средства. Среди административно-правовых инструментальных правовых средств, кроме административно-правовой нормы, следует выделить: нормотворчество; административно-правовые режимы и иные административно-правовые конструкции; административно-правовые фикции; административно-правовые аксиомы; административно-правовые презумпции; административно-правоприменительные акты; способы и приемы толкования норм права; акты толкования норм административного права; акты административной практики и др.

Для упорядочения общественных отношений, входящих в предмет административно-правового регулирования, МАПР должен действовать, функционировать, использоваться в указанной цели позитивного регулирования отношений в сфере государственного управления и охране этих отношений от неправомерного вмешательства в процесс социального управления или нарушения административных установлений и запретов. Процесс

реализации МАПР по сути связан (социальная связь принадлежности явлений), с одной стороны, с предметом и методом административно-правового регулирования публично-управленческих отношений, а с другой – с административно-правовыми средствами, посредством которых происходит правовое регулирование. Как нами ранее отмечалось, МАПР реализуется посредством прохождения следующих стадий процесса деятельности.

1. Формирование нормативной основы, включающей создание и действие юридических норм и иных правовых средств административно-правового регулирования. В рамках данной стадии формируется МАПР; происходит непрерывный процесс его совершенствования, повышения эффективности и значимости для упорядочения управленческих общественных отношений, выделение новых управленческих общественных отношений, которые ранее не регламентировались; используется такое правовое средство, как нормотворчество (законодательное, подзаконное и локальное). Причиной осуществления данной стадии выступает предмет административно-правового регулирования, т. е. общественные социально-управленческие отношения, нуждающиеся в правовом регулировании. Следствием является создание (совершенствование) комплекса административно-правовых средств, образующих метод административно-правового воздействия.

2. Реализация правовых норм в рамках правовых отношений, т. е. субъективных прав и юридических обязанностей субъектов. Первым и ключевым шагом в осуществлении указанных стадий выступает правоотношение. Правоотношения играют роль главного средства, при поддержке которого нормы вступают в действительность, выступают средством перевода общих типов поведения в разрез действительных мер поведения – индивидуальных прав и юридических обязанностей для реальных участников. Нет никаких оснований сомневаться в том, что правоотношения – это отношения между физическими и юридическими лицами, упорядоченные нормами права и заключающиеся в обоюдной связи субъективных прав и юридических обязанностей сторон правоотношения. Правовое отношение, являясь воплощением

в жизнь нормы, выступает вместе с тем и конкретным общественным отношением, облеченным в правовую форму.

Отношения, появляющиеся в сфере деятельности публичной власти, а также их должностных лиц, в совершенном объеме наделены качествами, отличающими административное правоотношение от иных отраслевых связей: они появляются на основании норм административного права; нормы административного права представляют субъектам таких общественных отношений индивидуальные права и возлагают на них обусловленные обязанности (следовать правилам, нормативам и стандартам, охранять права, свободы и законные интересы граждан и т. д.); отношения появляются между определенными субъектами, и между конкретно определенным субъектом, и неопределенным кругом лиц. Преимущественно административные правоотношения возникают на основе индивидуальных актов волеизъявления и реализуются при помощи действий властных субъектов правоотношений.

Заметным, на наш взгляд, и представляющим значимый научный интерес выступает научное исследование, проведенное Е.Б. Лупаревым под эгидой Евразийской академии административных наук¹. Последовательный аналитический поиск позволил автору в качестве основных признаков административного правоотношения указать:

- публичный характер;
- наличие специального субъекта правового предписания, дозволения и запрета;
- специфическую среду возникновения и развития;
- обязательное наличие процедурно-процессуального механизма реализации прав и обязанностей участников;
- конкретность².

Также необходимо определить, что административное правоотношение – это урегулированное нормами административного права конкретное общественное отношение с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в публичных правах и

¹ Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения. М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013.

² Там же. С. 20–46.

обязанностях. С этим подходом можно согласиться лишь отчасти. В юридической науке правоотношение рассматривается как реальное общественное отношение и как модель, сконструированная законодателем. В связи с этим следует отметить, что структура правоотношения зависит от того, в каком аспекте мы рассматриваем это явление. «Публично-правовое отношение-модель, таким образом, имеет четыре элемента структуры: субъекты, объект, субъективное право и юридическая обязанность, в которых выражаются публичная воля государства и юридический факт. Правоотношение-отношение имеет отличный от правоотношения-модели состав элементов. Поскольку в своем прагматическом содержании правоотношение имеет индивидуально-волевою связь между лицами, то состав правоотношения-отношения складывается из субъективных прав и юридических обязанностей. Других элементов в своей структуре он не имеет»¹.

Границы, в которых возможно развитие административных правоотношений, определяются объектом, но действительным содержанием их обеспечивают субъекты. Субъектами такого рода правовых отношений могут выступить государство (в лице его органов и должностных лиц), местное самоуправление (его представительные и исполнительные органы и должностные лица), элементы гражданского общества (политические объединения, духовные организации и ассоциации, правозащитные сообщества и СМИ), разные бюджетные и коммерческие организации, индивидуальные предприниматели, граждане, иностранные граждане и лица без гражданства.

Принципиально последовательным является предложенное О.С. Иоффе и детализированное в трудах И.Я. Дюрягина и В.Д. Сорокина мнение о наличии фактического и юридического содержания правоотношений. Юридическое содержание образуют субъективные права и обязанности субъектов правоотношений; фактическое – действия или бездействия, которые могли бы реализовывать участники процедуры для использования нормы права. Определение фактического и юридического смысла административно-правовых отношений в какой-то степени абстрактно, но все же методологически отвечает философскому определению.

¹ Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2013. С. 133.

В теоретико-правовых источниках многократно предпринимались шаги, направленные на научную классификацию субъектов правоотношений, в том числе административных. Чаще всего в качестве классификационного признака используется их правовой статус. О роли субъектов административно-правовых отношений в комплексе общественных отношений свидетельствует наличие в юридической специальной литературе утверждения о проблеме разработки федерального закона «О субъектах, уполномоченных от имени государства применять меры административно-правового принуждения»¹.

Обязательным обстоятельством и стержневой линией административной реформы, отметил С.С. Маилян, является создание новейшей генерации государственных чиновников в системе органов исполнительной власти. Спорность темы о классификации участников административно-правовых отношений характеризуется наличием обусловленных научных выводов. Так, взамен дефиниции «индивид» вводится понятие «физическое лицо», но сначала не как человек, располагающий совокупностью прав и обязанностей, а как тип, служащий для определения участника, который не включает признаки юридического лица. Группировка участников на граждан и юридических лиц, по мнению Л.В. Ковалева, правильно отображает их систему только в гражданском праве, но не является приемлемой для административного права, так как, наравне с гражданами, индивидуальными субъектами в административно-правовых отношениях могут выступать и должностные лица².

Сейчас со всей уверенностью можно говорить, что в категориальном значении между гражданином и должностным лицом проблем нет, но интерес специалистов вызывает определение юридического лица как субъекта административно-деликтных отношений³.

¹ См.: Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. С. 231.

² См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев: КГУ, 1979. С. 114.

³ См.: Колесниченко Ю.Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. 2003. № 1.

В российскую правовую доктрину внедряется категория «юридические лица публичного права». А.А. Фатьянов экстраполировал одну из самых разработанных в гражданском праве теорий юридического лица – теорию фикции. В такой ситуации заинтересованность возникает не столько типичными тезисами романо-германской правовой семьи о делении объединений людей на частные и публичные, сколько включением в административно-правовые отношения категории «публичное юридическое лицо». Вероятно, это основание для решения вопросов, возникающих по поводу административной ответственности государственных организаций, располагающих статусом юридического лица.

Классификацию участников административно-правовых отношений можно проводить по разнообразным основаниям, но, как верно отмечает А.С. Дугенец, вопрос не в отыскивании свежих признаков для ее проведения, а в выборе тех оснований, которые располагают реальным практическим значением¹. Популярные взгляды на классификацию достаточно многочисленны, но остается проблема их обстоятельности и применимости в представленном исследовании.

Уже ставшее типичным определение двух достаточных категорий: «индивидуальные» и «коллективные» субъекты – полностью применимо в данном случае, но, так же как и любая другая классификация, требует детализации. На наш взгляд, логически последовательное постижение таких содержательных критериев, как властность и компетентность субъектов, позволит существенным образом обогатить методологическую основу исследования административно-правовых отношений.

В результате правотворческой деятельности в МАПР включаются общие правила поведения участников общественных отношений. Продолжив мысль В.М. Горшенева и И.Я. Дюрягина², можно сказать, что субъекты административно-правовых отношений с учетом конкретной жизненной ситуации поддерживают нормотворческое начало и обеспечивают претворение в жизнь

¹ См.: Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 15.

² См.: Горшенев В.М., Дюрягин И.Я. Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. 1969. № 5. С. 26.

общих программ, конкретизированное их воплощение в реальный жизненный процесс. Одностороннее волеизъявление отражает властный характер административно-правовых отношений. Оригинальность поведения субъектов в активных формах реализации права настолько велика, что, как пишет В.В. Лазарев, под давлением самих фактов правовой действительности пришлось выделить реализацию, которая основана на властной деятельности¹.

Компетенция субъекта государственной властной деятельности (административно-правовых отношений) – это дефиниция, которая сегодня в очередной раз приобретает спорный характер. Определенное время термин «компетенция органа государственного управления», предложенный Б.М. Лазаревым², считался достаточным. Однако споры по этому поводу в последние годы становятся все более заметными. Мотивация новой интерпретации этого термина очень слаба и практически не ясна, что нарушает научные соображения о компетенции вообще. Трудно не согласиться с такими критическими мнениями, даже в силу того, что одни ученые отмечают, что понятие «компетенция» происходит от латинского *competentia* (введение, способность, принадлежность по праву), другие пишут, что понятие «компетенция» происходит от латинского *competere* (добиваться, соответствовать, подходить)³.

Последовательность в работе над изучением понятия «компетенция» дает возможность сделать заключение о том, что все вероятные участники административно-правовых отношений обретают соответствующее место в МАПР.

Механизм административно-правового регулирования начинает действие на стадии возникновения административного правоотношения и в процессе его развития. В основании формирования административного правоотношения возможно ввести различные юридические факты – действия, безусловные и относительные события. При этом акты волевого осмысленного поведения участников обеспечивают прямую и обратную связь между

¹ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань. 1972. С. 32.

² См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов государственного управления. М., 1972. С. 11.

³ Юридическая энциклопедия. М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000. С. 205.

фактическим содержанием административного правоотношения и его юридической формой.

Если в основе возникновения и развития административно-правового отношения лежат позитивные акты реальной действительности, допустимые или предписанные законодательством, право выполняет первичную регулятивную функцию. Когда юридические факты проявляются посредством противоправного поведения физических или юридических лиц либо событий, несущих негативные последствия для общества и порядка в нем, право выполняет не менее важную функцию – охранительную. Это требует понимания того, каким образом акты объективной действительности влияют на формирование административно-правовых отношений.

В современной теории административного права еще не редки научные суждения о ситуациях, в которых возникновение отраслевых правоотношений вызвано актами правомерного поведения¹. Требуют внимания и проблемы по установлению места и значения юридических фактов как в стадиях, так и в системе средств МАПР. Юридические характеристики актов реальной действительности, обладающих способностью к порождению административно-правовых отношений, фиксируются в нормах административного права. Похожие жизненные явления имеют двойственное содержание и функционально включают в себя юридические и психосоциальные элементы. Юридические характеристики, определяемые административно-правовой нормой, обеспечивают статику административно-правового регулирования, в то время как развитие юридического процесса обеспечивают обстоятельства общественно-правовой ситуации, которые выступают предпосылками административно-правовых отношений, т. е. юридических фактов. Формальноотраженные нормы административного права имеют эмпирический общий характер и содержат упорядочивающую информацию. Чтобы они начали функционировать, необходимы определенные средства, носящие активный конкретизирующий характер и служащие достижению целей административно-правового регулирования в конкретной

¹ См., например: Щербакова Л.В. Место и роль действий по исполнению административно-договорного обязательства в системе юридических фактов // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 369–384.

социально-правовой ситуации. К таким средствам относятся юридические факты – акты реальной действительности, имеющие динамический характер и проявляющиеся либо в действиях участников общественных отношений, либо в событиях, независящих от их воли. Здесь следует отметить заметную увлеченность некоторых специалистов административного права идеей того, что административно-правовые отношения возникают исключительно на основании действий. Например, по мнению М.А. Лапиной правоотношение – модель поведения, подразумевающая наличие определенной юридической схемы действий, которые должны осуществить лица во исполнение того или иного нормативного положения¹.

Механизм административно-правового регулирования действует эффективнее только тогда, когда сопоставление обстоятельств действительности и признаков, закрепленных административно-правовой нормой, произведено квалифицированно. Соответственно только в таких условиях административно-правовые отношения регулируются теми правилами, которые утверждены для нормативного опосредования типичной жизненной ситуации.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Содержание МАПР основывается на многообразной системе видов социальных связей, возникающих между элементами данного открытого, нелинейного явления, каковым является данный механизм. Эти социальные связи формируют структурный «каркас» МАПР, делая его полноценной системной юридической конструкцией.

2. В основе формирования структуры МАПР лежат объективные причинно-следственные связи, формирующие такие элементы МАПР, как предмет и метод административно-правового регулирования общественных отношений.

3. Для обеспечения упорядочения общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования отрасли административного права, в структуре МАПР формируется метод правового регулирования, который причинно-следственно по-

¹ См.: Лапина М.А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2008. № 7.

рождает потребность в формировании правовых средств такого воздействия: административно-правовых норм, нормотворчества; административно-правовых режимов и иных административно-правовых конструкций; административно-правовых фикций; административно-правовых аксиом; административно-правовых презумпций; административно-правоприменительных актов; способов и приемов толкования норм права; актов толкования норм административного права; актов административной практики.

4. Поссидентная связь (социальная связь принадлежности явлений) связывает деятельную составляющую МАПР, с одной стороны, с предметом и методом административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, а с другой – с административно-правовыми средствами, посредством которых происходит правовое регулирование.

5. Функциональная составляющая МАПР реализуется посредством прохождения стадий процесса деятельности: по формированию нормативной основы, включающей создание и действие юридических норм и иных правовых средств административно-правового регулирования стадия реализации правовых норм в рамках правовых отношений; по реализации правовых норм в рамках позитивно-управленческих правовых отношений; по наступлению определенных правовых последствий при невыполнении субъектом возложенных на него обязанностей либо совершении правонарушения в сфере публичного управления.

Глава 2. Институциональный аспект механизма административно-правового регулирования

2.1. Предмет административно-правового регулирования

Проблема предмета административного права России никогда не была разрешена однозначно. Она непрерывно находится в процессе перманентной трансформации, обусловленной изменениями, происходящими в экономике, политике и иной социальной действительности. Особенно это характерно для России конца XX и начала XXI в.¹ Последствия такой трансформации характерны и для современного этапа развития отрасли современного российского административного права. В настоящее время сформировалось как минимум три научных взгляда на предмет административного права как облигаторного свойства основной материальной отрасли российского права. Они могут быть определены как общественные отношения в связи с осуществлением государственного управления, понимаемого в широком и узком смыслах либо исключаящих публично-управленческую природу предмета отрасли (подменяя его на отношения, возникающие в связи с осуществлением исполнительной власти², государственным регулированием³, административно-публичной деятельностью⁴ или публичным администрированием⁵). Дискуссию о широком и узком подходах к пониманию многообразной системы об-

¹ См.: Жеребцов А.Н. Очерки истории науки российского административного права: учебное пособие. М.: Проспект, 2021. С. 43–76; 151–165; 298–321.

² См.: Козлов Ю.М. Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 43.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-изд. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. С. 70.

⁴ См.: Административное право России: учеб. / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киляханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 36.

⁵ См.: Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории и совершенствование практики публичного администрирования в сфере обеспечения безопасности гражданского общества. М.: ОТ и ДО, 2017; Воронов А.М. Предмет современного административного права в контексте Основного Закона // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 48–53.

ществленных отношений по осуществлению государственного управления показал Б.В. Россинский в своих исследованиях¹. Третий подход вообще мало аргументирован. Он сводится к исключению из нормативного употребления государственного управления. При этом вместо него вводится неуместное и совершенно не понятное в теоретическом смысле понятие «реализация исполнительной власти», т. е. деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (хотя, например, в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» данная деятельность определялась как государственное управление). Здесь нам представляется необходимым задать вопрос апологетам данного подхода: куда же делось государственное управление после того, как оно длительное время существовало в реальности и было обеспечено конституционными и иными законодательными нормами? Получается, что с принятием Конституции РФ 1993 г. государственное управление было отменено. Но ведь это не так: отсутствие в законодательстве категории «государственное управление» еще не свидетельствует об его отсутствии в действительности. В приведенном контексте В.А. Юсупов писал: «Человеческое общество с самых ранних ступеней своего развития импульсирует организационными потребностями»². Иначе говоря, общество нуждается в управлении и в связи с этим одна из субстанциональных сущностей административного права заключается в *обеспечении организационной потребности общества*³.

¹ См.: Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica (Русский закон). 2018. № 7. С. 27; Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М.: НОРМА: Инфра-М., 2020; Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М.: НОРМА: Инфра-М., 2021; Россинский Б.В. Система публичной власти и интеграция кибернетики и синергетических подходов в государственном управлении // Lex russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 2. С. 28–39.

² Юсупов В.А. Труды по административному праву: в 3-х т. М.: ЕААН, 2012. Т. 2. С. 598.

³ Там же. С. 598.

Сложнее обстоит дело с попыткой обоснования подмены государственного управления публичным (государственным и муниципальным) администрированием. Понятие «государственное администрирование» в зарубежной научной интерпретации обозначается термином *public administration* и предполагает в своем содержании все виды профессиональной деятельности государственных служащих, направленные на осуществление решений правительства¹. В российской административно-правовой науке данное понятие определяется иначе. В современный период времени государственное администрирование понимается как «деятельность исполнительно-распорядительного типа на основании и во исполнение законов органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями, по обеспечению реализации и защиты субъективных публичных прав частных лиц, а также по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, по оказанию публичных услуг, по управлению публичным имуществом и осуществляющих правоприменительные функции, функции по контролю и надзору... администрирование – это действие, посредством которого публичные органы, иногда частные, могут удовлетворять общий интерес, используя соответствующие прерогативы государственной власти»². Чем отличается данный подход от государственного управления, совершенно не ясно.

По меткому замечанию В.А. Юсупова, в рамках приведенной деятельности осуществляется предметно-воплощенная ценность административного права, но не находит осуществления общецелевая и личностная (экзистенциальная) ценность данной отрасли права³. В связи с этим представляется, что данный подход является полумерой, не отражающей в полном объеме аксиологическую суть административного права.

В чем же здесь заключается разница между публичным управлением и публичным администрированием? А реализация

¹ См.: Захарова С.Г., Соменкова Н.С. Государственное и муниципальное администрирование: теория и практика: учеб. пособие. Н. Новгород: Издательские решения, 2019. С. 17.

² Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2018. С. 27.

³ См.: Юсупов В.А. Труды по административному праву: в 3-х т. Т. 2. С. 734–738.

исполнительной власти разве не включает в себя государственное управление? Весьма всесторонне анализ соотношения «исполнительной власти» и «государственного управления» провели В.П. Уманская и Ю.В. Малеванова в своей монографии «Государственное управление и государственная служба в современной России»¹. На основе сделанного ими вывода можно заключить, что исполнительная власть выступает как «самостоятельная, функционально и организационно обособленная ветвь государственной власти, выполняющая функции государственного управления и осуществляющая исполнительно-распорядительную деятельность на основе предоставленных властных полномочий в лице соответствующих государственных органов»². В данном случае государственное управление интерпретируется в широком смысле, что в целом соответствует сформировавшейся в настоящее время доктрине административного права.

Сформировавшаяся в течение XX в. и поддерживаемая в настоящее время концепция государственного управления, лежащая в основе определения предмета отрасли российского административного права, в целом основывается на позитивистском (легистском) концепте правопонимания и в рамках него является вполне убедительной и научно обоснованной. Однако в контексте прагматолого-коммуникативной парадигмы права и отрасли административного права (а этот вопрос является предметом отдельного исследования) государственное управление как вид публичного управления характеризуется следующими обязательными, специфическими, присущими только ему признаками.

1. *Государственное (публичное) управление – организационная деятельность органов государственной (публичной) власти.* На наш взгляд, остается незыблемым постулат, заключающийся в том, что любой социальной общности (государству, субъекту федеративного образования, муниципальному образованию, любому корпоративному объединению работников, общественному объединению и т. п.) объективно необходимо управленческое воздействие, причем воздействие властное, сочетающее в себе факторы централизации и децентрализации. Иначе общество

¹ См.: Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России. М.: Норма, 2020.

² Там же.

всегда импульсирует объективной *организационной потребностью* достижения общецелевой, предметно-воплощенной и личностной (экзистенциальной) ценностями. Реализация (достижение) этих ценностей невозможна без публичного нормирования удовлетворения организационной потребности общества. В своем содержании общецелевая ценность организационной потребности заключается в обеспечении свободы и справедливости; предметно-воплощенной ценности – создании возможностей для благоприятного развития общества и государства, экономики, решении социальных проблем, сохранении культурных ценностей, обеспечении безопасности, реализации прав и свобод человека; личностной (экзистенциальной) ценности – разрешении возникающих противоречий; устранении препятствий в реализации права, создании условий исполнения обязанностей, предоставлении новых возможностей саморазвития личности (духовного и материального)¹. Суть публичного управления, на наш взгляд, заключается в *организации государством и обществом посредством публичного нормирования (административного права) условий и возможностей для достижения общецелевой, предметно-воплощенной и личностной (экзистенциальной) ценности*. Государство должно через систему публичного нормирования создать такую организационную систему, которая бы позволила человеку (его коллективу или коллективному субъекту административного права) реализовывать права и свободы как высшую ценность через обеспечение государством признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). В связи с этим Р.В. Нагорных справедливо пишет: «Конституционная демократическая модель современного российского государства должна подразумевать и наличие новой демократической архитектуры исполнительной власти, а точнее, всей публично-правовой надстройки, осуществляющей организационную исполнительно-распорядительную деятельность в сфере управления делами общества и государства»². Публичное управление не может осуществляться лишь основываясь

¹ См.: Юсупов В.А. Труды по административному праву: в 3-х т. Т. 2. С. 734–738.

² Нагорных Р.В. Теоретические подходы к определению предмета административного права и процесса // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*. 2021. № 2(12). С. 143.

на методах властного воздействия, в рамках него существуют и реализуются и иные механизмы управленческого воздействия, основанные на децентрализации публичного управления (самоуправлении)¹ или, например, различных способах и приемах государственного регулирования публичной деятельности субъектов². Пожалуй, это очевидные вещи, и мы об этом писали ранее³.

Организация традиционно рассматривается как средство достижения целей и как система или как функция и структура⁴. В.А. Юсупов в связи с этим отмечал, что организация является сложным и многоаспектным явлением в контексте деятельности по осуществлению государственного управления⁵. Он пишет: «В общественных системах объектом и субъектом управления является человек, который в соответствии с потребностями материального, идеологического, культурного порядка ставит определенные цели и прилагает усилия к их осуществлению... В процессе организации создается управляемая система»⁶. «Управление осуществляется в форме организующей деятельности»⁷. В контексте публичного управления организация выступает объективно необходимым средством достижения целей управления, которые опосредуются публичными интересами, системой и юридической формой осуществления такой деятельности. Организация управления в своем содержании включает системное нормирование функционирования субъектов и объектов организации, определение задач, функций и методов, посредством

¹ См.: Россинский Б.В. Система публичной власти и интеграция кибернетики и синергетических подходов в государственном управлении // *Lex russica* (Русский закон). 2022. Т. 75. № 2. С. 34.

² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 121.

³ Жеребцов А.Н. Государственное управление, государственное администрирование или административно-публичная деятельность в сфере миграции: дискуссионные вопросы // *Очерки новейшей камералистики*. 2021. № 2. С. 2–11.

⁴ См.: Терещенко В.И. Организация и управление (опыт США). М.: Экономика, 1964. С. 12; Мильнер Б.З. Теория организации. М.: Инфра-М, 1998. С. 65; Черных А.В., Прудникова О.А. Теория организации: учеб. Ульяновск: УлГПУ, 2013. С. 5; Теория организации: учеб. / Д.В. Олянич и др. Ростов н/Д: Феникс, 2008. С. 9; и др.

⁵ См.: Юсупов В.А. Современная организация государственного управления промышленным производством в СССР (1967 г.) // Юсупов В.А. Труды по административному праву: в 3 т. М.: ЕААН, 2011. Т. 1. С. 13.

⁶ Там же. С. 13.

⁷ Там же. С. 14.

которых можно добиться цели, связанной с достижением публичного интереса и процессом (процедурами) деятельности по их осуществлению в рамках индивидуально-конкретного административного дела.

Таким образом, следует констатировать, что в основе публичного управления лежит деятельность по нормированию организации достижения целей публичного управления. Именно эта деятельность является первичной и основной, а не традиционная, заключающаяся в навязывании воли властвующего подвластному, хотя и это имеет место в процессе публично-управленческой деятельности. Ключевой задачей административно-правового регулирования публично-управленческих отношений, на наш взгляд, является нормирование структурной организации публичного позитивного управления, а также нормативное обеспечение организации охраны и защиты позитивных организационных отношений. В связи с этим значительно возрастает роль эффективного и научно обоснованного МАПР общественных отношений в сфере публичного управления. Здесь уместно привести весьма справедливое утверждение Н.М. Кониной¹ и С.В. Запольского² о том, что, в сущности, публичное управление носит характер правового регулирования (нормирования) путем: а) организационно-управленческих отношений; б) внутриорганизационных отношений; в) контрольно-организационных отношений; г) административно-юстиционных отношений. Управлять – значит организовать исполнение нормативно-правовых обязанностей, запретов и реализацию предоставленных правомочий;

2. Государственное (публичное) управление – деятельность властная и осуществляемая органами государственной (публичной) власти, в исключительных случаях – иными публичными организациями, наделенными посредством публичного нормирования полномочиями, т. е. осуществляется легитимными органами государственной (публичной) власти, реализующими различные конституционные функции и полномочия по воздействию госу-

¹ См.: Конин Н.М. Российское административное право. Саратов. 2001. С. 37.

² См.: Запольский С.В. О социальной ценности административного права // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 5.

дарства на общественные отношения¹, в том числе принудительными правовыми средствами. Такое воздействие должно носить волевой и властный характер. Это вытекает из природы соотношения частного и публичного интереса, где баланс данных интересов может быть достигнут лишь посредством властного организующего действия всей системы государственной (публичной) власти. Властная природа управленческой деятельности заключается в специфике методов властного воздействия, основанных на методах власти и подчинении, но не только на них. Существуют и иные властные экономические, социально-психологические, информационно-коммуникативные и иные методы публичного властного воздействия. Властность является неотъемлемым свойством государственного управления. При этом государственное управление выступает субсидиарным (дополнительным) видом социальной деятельности², организационно направленной на реализацию прав, свобод (законных интересов) и исполнение обязанностей индивида (их коллективов), защиту и охрану от посягательств на частные и публичные интересы этих субъектов. Предпринимаемые в настоящее время попытки приведения государственной управленческой деятельности к деятельности «сервисного учреждения» – это попытка разрушения государства под лозунгом прав и свобод человека (как это похоже на современную западную идеологическую обработку человечества под лозунгом «демократических и гуманитарных ценностей» любой ценной).

Признание того обстоятельства, что публичное управление осуществляется органами государственной (публичной) власти, находит подтверждение и в нормах российского законодательства (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»³; ч. 2 ст. 3

¹ См.: Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. С. 126–127; Россинский Б.В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 4–8.

² См.: Попондопуло В.Ф. Человеческая деятельность: правовые формы осуществления и публичная организация. С. 428–429.

³ Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹).

3. *Государственное (публичное) управление – деятельность исполнительно-распорядительная.* Указанный признак всегда выделялся в качестве обязательного признака государственного управления. При этом традиционно он интерпретировался как деятельность органов государственной власти, и прежде всего органов исполнительной власти, во исполнение законов посредством дачи властных и обязательных для исполнения нормативных и индивидуальных распоряжений (предписаний). В приведенном признаке концентрированно отражается не только властная природа государственного управления, но и его организационная сущность, заключающаяся в деятельности органов государственной власти по организации достижения частного интереса, его гарантирования и обеспечения, защите и охране имеющегося (достигнутого, приобретенного) частного интереса индивида от возможных посягательств третьих лиц. Иными словами, обеспечение безопасности функционирования индивида, общества и государства как формы их сосуществования². Исполнительная деятельность субъектов государственного управления – это деятельность по организации системы реализации прав, свобод, законных интересов и исполнению обязанностей объектами управляемыми, т. е. предоставление различного вида государственных (публичных) услуг. Кроме этого, исполнительная деятельность – это деятельность по организации системы обеспечения защиты и охраны частного интереса (индивидуальной и общественной безопасности). В свою очередь, распорядительная деятельность субъектов государственного управления заключатся в организации формирования системы органов публичного управления, формировании его правового статуса, решения поставленных им задач, реализации функций и применения методов воздействия для достижения целей, предопределяемых частными и публичными интересами индивида и общества (государства как наиболее совершенной формы сосуществования общества), публичном нормировании процесса (процедуры) принятия управленческого

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. I. Ст. 3378.

² См.: Маслов К.В. Безопасность в системе административного права: развитие научных взглядов // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 15–18.

решения по индивидуально-конкретному административному делу. Кроме этого, исполнительская деятельность органов публичного управления заключается не только в организации управленческой деятельности, но и в осуществлении административного принуждения, необходимого для охраны и защиты публично-управленческих правовых отношений.

4. *Государственное (публичное) управление – это деятельность, основанная на праве и государственном (публичном) нормировании.* Отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного (публичного) управления, образуют предмет административно-правового регулирования, т. е. предмет административного права как основной отрасли российского права. При этом данные общественные отношения нормируются государством, формируя систему организации государственно-властного, исполнительно-распорядительного воздействия для достижения целей государственного управления, предопределяемых частными интересами индивида и публичными интересами общества. В свою очередь, государственное публичное нормирование является вторичным по отношению к праву индивидов взаимодействовать между собой в целях достижения частного интереса этих индивидов. С.В. Запольский в связи с этим пишет: «Административное право не должно рассматриваться только как отрасль права с определенным предметом, делимым на несколько частей, но как ведущий метод правового регулирования, в той или иной мере свойственный многим, если не всем отраслям и регулятивным комплексам российского права. Более точной характеристикой была бы констатация того, что административно-правовое начало необходимо проникает в любой и каждый элемент российской правовой системы. Отсюда ясно, что научная чистота логичности и эффективности действия механизма административно-правового регулирования есть необходимое условие действия правовой системы в целом»¹.

При всем существующем многообразии подходов к определению сущности публичного (государственного и муниципально-го) управления, на наш взгляд, *публичное (государственное*

¹ Запольский С.В. О социальной ценности административного права // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 5.

и муниципальное) управление – это организационная, властная, исполнительно-распорядительная, основанная на праве и публичном нормировании деятельность уполномоченных органов публичной власти, заключающаяся в организации системы реализации прав, свобод, законных интересов и исполнения обязанностей управляемыми объектами (предоставление различного вида государственных (публичных) услуг) и обеспечения защиты и охраны частного интереса (обеспечения индивидуальной и общественной безопасности), решении поставленных задач, реализации функций и применения методов воздействия для достижения целей, предопределяемых частными и публичными интересами индивида и общества (государства), публичном нормировании процесса (процедуры) принятия управленческого решения в рамках организационно-управленческих, внутриорганизационных, контрольно-организационных и административно-юстиционных общественных отношений.

Формирование научно-обоснованного предмета правового регулирования отрасли российского административного права позволяет формировать научно-обоснованный МАПР, который позволяет ответить на фундаментальный вопрос: какие отношения подлежат правовому регулированию посредством метода административного регулирования и тех административно-правовых средств, которые имеются в арсенале современного права, или какие правовые средства необходимо создать в рамках правовой системы государства.

2.2. Метод административно-правового регулирования

Фундаментальная значимость метода административно-правового регулирования публично-управленческих общественных отношений для МАПР заключается в том, что построение данного метода позволяет сформировать систему административно-правовых средств позитивного, охранительного и защитительного обеспечения публичного управления. Как ранее нами отмечалось, метод правового регулирования выступает объективным следствием сформированного отраслевого предмета ад-

министративно-правового регулирования и является вторичным, но весьма важным элементом, позволяющим говорить о формировании отраслевого нормативного комплекса в системе российского права. В этом контексте метод правового регулирования и отраслевые его разновидности имеют непреходящее значение и для полноценного формирования МАПР.

Метод административно-правового регулирования общественных отношений достаточно давно лежит в плоскости интересов административно-правовой науки. Его исследования проводили Ю.К. Валяев¹, Ю.М. Козлов², Д.В. Осинцев³, В.Д. Сорокин⁴, Ю.А. Тихомиров⁵, В.А. Юсупов⁶ и др. Кроме этого, по данной проблеме написано много научных статей, затрагивающих отдельные проблемы метода административно-правового регулирования публично-управленческих отношений. Необходимо констатировать, что в настоящее время многообразные научные подходы к вопросам метода административно-правового регулирования являются весьма дискуссионными. Доктрина метода административно-правового регулирования до конца не сформирована. Все это в конечном счете свидетельствует об актуальности вопроса метода административного права для современной отечественной административно-правовой науки и практики правового регулирования, формирования МАПР.

А.В. Куракин справедливо признает, что «вопрос о методах правового регулирования – это вопрос о качестве такого регулирования, в этой связи можно видеть прямую диалектическую зависимость между нормотворчеством и применением правовых

¹ См.: Валяев Ю.К. Метод административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

² См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: МГУ, 1967.

³ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005; Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 2013.

⁴ См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976; Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 4(231). С. 34–45.

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика: монография. М.: Формула права, 2008.

⁶ См.: Юсупов В.А. Философия административного права. Волгоград: ВИЭСП, 2009.

норм»¹. Это значит, что метод является неотъемлемым структурным элементом МАПР, тем двигателем, который запускает процесс его функционирования в любой социальной системе.

Содержание метода административно-правового регулирования находит отражение в административных правовых средствах воздействия на публично-управленческие общественные отношения. Это утверждение показывает, как было ранее отмечено, объективную посидентную связь между методом и правовыми средствами. Содержание метода административно-правового регулирования определяют следующие факторы.

1. Фактор сфер правового регулирования. Вся российская правовая система по сферам правового регулирования дифференцируется на сферы публичного и частного права. В основе выделения указанных сфер правового регулирования лежат два основных типа правового регулирования: дозволительный и запретительный. В связи с этим содержание метода административно-правового регулирования публично-управленческих общественных отношений основывается на запретительном типе правового регулирования.

2. Способ правового регулирования. На доктринальном уровне считается признанным три способа правового регулирования: управомочивающий, обязывающий и запрещающий. «Это деление, – указывал С.С. Алексеев, – органически связано не только с особенностями регулятивных функций, но и с характером регулятивного воздействия, которое осуществляется при помощи обязывающих предписаний (обязывающие нормы), запретов (запретительные нормы) и дозволений (управомочивающие нормы)»².

Вариативные сочетания способов правового регулирования в рамках правовых средств позволяют по-разному воздействовать на публично-управленческие отношения.

При всех возможных вариантах построения нормы административного права, господствующим способом административно-правового регулирования выступает обязывающий способ регу-

¹ Куракин А.В. Еще раз о методе административного права // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 1. С. 10.

² См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. С. 228.

лирования. В.А. Бабаков, определяя сущность юридической обязанности, указывал: «Обязанность означает несвободу выбора практического поведения, подчинение его (вынужденной) необходимости, тождественной действию некоего императива (приказ, долг, самоосознание, моральное установление, норма закона и т. д.). Отсюда юридическая обязанность – продиктованное высшей целесообразностью нормативно-законодательное ограничение рамок возможно-должного общественно-требуемого поведения до границ необходимо-должного»¹. Здесь следует акцентировать внимание на следующих обстоятельствах: во-первых, поскольку публичное управление, как и любое социальное управление, является организацией осуществления воли властвующего субъекта в форме соблюдения обязанностей и запретов, реализации правомочий субъектом управляемым, постольку публичное управление заключается в установлении определенных императивов поведения в виде активной или пассивной обязанности или реализации правомочия в сфере публичного управления; во-вторых, обязанность (активная или пассивная) в рамках публичного управления – это подчинение нормативно установленному долженствованию субъектов публично-управленческих отношений; в-третьих, публичное управление заключается в формировании у управляемого объекта необходимого и желаемого поведения (позитивное активное долженствование), воздержания от нежелательного поведения (позитивное пассивное долженствование) или реализации правомочия в сфере деятельности управляемых субъектов. В конечном счете юридическая обязанность является необходимой, возможной и целесообразной деятельностью лица по осуществлению системы долженствований, выраженных в правовой обязанности (активной или пассивной) как модели поведения². Организация публичного управления – это прежде всего осуществление нормативно установленной активной и пассивной обязанности управляющего и управляемого субъекта по реализации воли первого.

¹ Бабаков В.А. Гражданская процессуальная обязанность: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 21–22

² См.: Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2013. С. 150–156.

Признавая обязанность господствующим способом правового воздействия, следует отметить, что для метода административно-правового регулирования имеет преимущественное значение все же активная обязанность. Пассивная обязанность выступает в методе административно-правового регулирования в качестве административно-правового запрета, который также весьма значим для эффективного осуществления публичного управления. При всей значимости пассивной юридической обязанности запрет в административном праве имеет вторичное значение.

Управомочивающий способ административно-правового регулирования заключается в установлении субъективных прав с позитивным содержанием, т. е. заключается в правомочии лица на совершение управомоченным тех или иных положительных действий в сфере публичного управления; в сфере тех общественных отношений, которые входят в предмет административно-правового регулирования. В начале XXI в. в России весьма активно начала формироваться концепция «сервисной» природы предмета административного права и необходимости формирования «сервисного государства», что происходило под влиянием западных либеральных концепций (А. Маслоу, Э. Форстхофф и др.). В них эффективность публичного управления определяется степенью «удовлетворенности потребителей», граждан, населения»¹. Нам все же представляется, что основной задачей публичного управления является не предоставление публичных услуг населению, а формирование организационных условий эффективной реализации населением (гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства) предоставленных им прав и свобод, в том числе публичных услуг. В связи с этим публично-управленческие правомочия как управляемого, так и управляющего субъекта в рамках предмета административно-правового регулирования общественных отношений занимают вторичное (производное) значение от организационных активных и пассивных обязанностей органов публичного управления и их служащих. Эта функция публичного управления всегда была присуща практически любому государству с разной степенью значимости

¹ Санжаревский И.И. К вопросу о концепции сервисного и сильного государства и современных модернизациях политического управления // Вестник ПАГС. 2014. № 9. С. 10.

и объема осуществления. Мы утверждаем, что предоставление публичных услуг – такая же управленческая функция, как государственное регулирование, государственный контроль и надзор и т. п. Важно надлежащим образом организовать ее осуществление, чтобы реализация субъективных прав и свобод человека в сфере деятельности органов публичного управления была процессуально определена, эффективно урегулирована, гарантирована надлежащим регулированием и системой органов и должностных лиц, подлежала охране и защите от неправомерных действий государственных и муниципальных служащих, уполномоченных предоставлять публичные услуги.

Метод административно-правового регулирования не существует сам по себе, в отрыве от правовых средств, формируемых для его воплощения в МАПР и определенного порядка его осуществления. Метод, как мы ранее отмечали, корреляционно связан с инструментальным и функциональным аспектами МАПР. Если инструментальный аспект МАПР находит выражение в таких типах и способах правового регулирования, как элементы метода административно-правового регулирования, то функциональный аспект метода административно-правового регулирования выражается в комплексе сформированных приемов правового регулирования общественных отношений. Все это в конечном счете порождает вопрос о том, каким образом метод административно-правового регулирования применяется к реальным позитивным и охранительно-защитительным публичным управленческим отношениям?

Проблема связи метода административно-правового регулирования общественных отношений с юридической формой его осуществления заключается в корреляции этих двух явлений, а также выражается в причинно-следственной связи данных процессов, где метод с неизбежностью требует юридическую форму своего воплощения в действие в рамках МАПР. Такой юридической формой, по нашему мнению, является публично-правовая процедура.

Выступая неизбежным функциональным правовым инструментом осуществления метода административно-правового регулирования публично-управленческих общественных отношений, административная процедура в своей сущности представляет собой следующее.

1. Установленный порядок деятельности в соответствии с административно-правовым предписанием. В основе административной процедуры всегда лежит нормативно-правовое предписание, что позволяет противопоставить ее иным видам порядка деятельности, а именно организационная деятельность уполномоченных субъектов по реализации государственного управления.

2. То, что имеет задачу обеспечить реализацию материального субъективного права (свободы) и юридической обязанности управляемым субъектом административно-правового отношения.

3. Административные процедуры осуществляются в определенных временных границах, что свидетельствует об их временных рамках осуществления.

4. Форму осуществления процесса публичного управления: любая правоприменительная деятельность органов государственной власти с необходимостью облекается в определенную юридическую форму¹. Деятельность по осуществлению государственного управления основывается на нормах административного права, что в итоге является юридической (административной) формой. Административные процедуры являются исключительно административно-правовыми формами деятельности государственной администрации.

5. Установленный регулятивный (позитивно-управленческий) и охранительный (юрисдикционный) порядок правоприменительной деятельности органов публичного управления. Административная процедура как форма осуществления публичного управления (формальный аспект) и как установленный законом порядок деятельности (деятельный аспект) имеет цель реализации материальной регулятивной административно-правовой нормы и охранительной.

6. Ту административную процедуру, которая выполняет ряд значимых для государственного управления функций. С одной стороны, она является важной гарантией соблюдения прав и свобод, а также исполнения юридической обязанности субъектов административно-правовых отношений, а с другой –

¹ См.: Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного применения норм советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 22.

выступает необходимым условием обеспечения частных и публичных интересов участников административно-правовых отношений.

Приведенные нами специфические признаки (свойства) *административной процедуры* позволяют определить ее сущность как *юридическую форму правоприменительной деятельности органов публичного управления (позитивную управленческую и охранительную (юрисдикционную) по реализации предоставленной им компетенции, субъективных прав и юридических обязанностей управляемых субъектов с целью обеспечения (гарантирования) частных и публичных интересов участников административно-правовых отношений*. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что административная процедура актуальна как для управляющего, так и для управляемого субъекта административно-правовых отношений, занимая таким образом важное место МАПР и выступая обязательным элементом метода административно-правового регулирования. Приведенные положения позволяют признать, что административная процедура представляет собой юридическую форму правоприменительной государственно-управленческой деятельности не только компетентных субъектов публичного управления, но и других органов государственной власти, осуществляющих правоприменение, а также субъектов, в отношении которых принимаются правоприменительные решения (индивидуальные акты применения права).

Административные процедуры, выступая необходимым элементом метода административно-правового регулирования публично-управленческих общественных отношений, выступают процедурами деятельности управляющих и управляемых субъектов в рамках публично-управленческих общественных отношений. В этом смысле можно говорить об управленческих, юрисдикционных и судебных административных процедурах, объединяемых в управленческие, юрисдикционные и судебные производства по принятию правоприменительного позитивного управленческого решения, охранительного управленческого решения по привлечению к административной служебно-дисциплинарной ответственности и применению иных мер административного принуждения, решения по разрешению публично-правового спора

в судебном и внесудебном порядке. Этот подход образует интегративный подход к определению административного процесса, который в конечном счете направлен на решение вопроса публичного управления в экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности российского государства.

Таким образом, метод административно-правового регулирования представляет собой совокупность типов, способов и приемов воздействия на публично-управленческие общественные отношения, выступающие предметом административно-правового регулирования и необходимым элементом МАПР.

Глава 3. Инструментальный аспект механизма административно-правового регулирования

3.1. Нормы административного права в механизме административно-правового регулирования

По своей природе нормы права имеют определенный дуализм. Во-первых, они объективны (компонент в ходе урегулирования и защиты социальных отношений), а во-вторых, будучи результатом нормотворческой функции государства, юридические нормы предполагают субъективный характер. В механизме действия права такие элементы обязаны располагать не только логическим значением, но и ценностным смыслом. Иначе говоря, если индивидуальное интерпретирование юридического текста совпадает с социально значимыми ценностями, то оно приобретает объективный характер.

Юридически значимые действия, получая обоснованность и объективность, становятся нормальными. В научной литературе есть много значений использования термина «норма». Норма может рассматриваться как типичное статистическое значение в динамическом процессе, как натуральное состояние предмета, как установленный предел – единство качества и количества. Норма – это самый безупречный (хотя не идеальный) инструмент регулирования, она играет высшую роль в организации общественного контроля. Г.В. Мальцев по этому поводу отметил, что норма рождается там, где иные социальные регуляторы: интересы, цели, ценности и другие – действуют ненадежно или вообще не могут работать¹. По словам Л.И. Спиридонова, «норма – это феномен, свойственный не исключительно обществу, но и природе, и поэтому определяющее ее понятие включается не только в социальные науки, но и в естественные». Нормативность, по его мнению, присуща всему². Для того чтобы принять данное убеждение, следует установить символ равенства законов природы и общественных традиций, обычаев, деловых обыкновений.

¹ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 19.

² См. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: курс лекций. СПб., 1995. С. 88–89.

Но смысл того, что первоосновой нормы выступает правило, не дает нам поступить так.

А.В. Поляков по этому вопросу отметил, что основное отличие закона от правила в том, что закон подвержен казуальности. Он воссоздает причинно-следственные отношения, и поэтому он такой, какой есть. Совсем другую природу имеет правило. Оно формально учреждается для того, чтобы его воплощали в действительность, и неизменно рассчитано на субъектов, способных осознано данному правилу следовать.

Отсюда следует первое из существенных свойств нормы. Она отображает не просто факт наличия, а факт долженствования, т. е. норма – это правило должного поведения. За пределами человеческого общества его нет.

Социальные нормы, так же как и сформулированное ими долженствование, являются следствием функционирования человеческого общества, от этого всегда представляются как конструктивные связи, содержащие не только осознанные и легитимные правила поведения, но и процедуры для их реализации. Они отражают стандартные и общественно значимые эталоны поведения и объективируются в самых разнообразных текстах. Нормы права – не исключение, они имеют как общие социальные, так и характерные юридические признаки.

С.С. Студеникин в ходе исследования сущности правовых норм пришел к мнению, что такие нормы: явления идеологического плана; следствие сложной волевой деятельности; это решение, отражающее действительные общественные взаимоотношения и представляющее собой наиболее рациональные правила; орудие инициативного влияния на данные отношения. Опираясь на эти суждения, он представил соответствующую дефиницию юридической нормы: «Это общего характера обязательное правило поведения, в определенных условиях установленное государством и выраженное в законе или ином акте государственного органа для регулирования тех или иных видов общественных отношений в интересах охраны, развития и укрепления общественных отношений, соблюдение которого (правила поведения) обеспечивается организацией, убеждением и воспитанием его испол-

нителей, а в отношении нарушителей и принудительной силой государства»¹.

В представлении многих специалистов наиболее значимым качеством правовой нормы следует считать ее общеобязательный характер, а именно порядок действий или бездействий, рассчитанный на многократное использование. Суть правовой нормы как установленного порядка поведения заключается в том, что она имеет отношение к типу или категории общественных отношений, а не к единственному или нескольким отношениям. Административно-правовые нормы, по нашему мнению, отображают то общее, что присуще всем нормам права, и то особое, что свойственно административному праву.

Тема представления нормы административного права довольно обширно и детально исследована в административном праве. Вместе с тем она по-прежнему остается злободневной и вызывает полемику среди специалистов. Так, Н.Ю. Хаманева определяет норму административного права как правило поведения, регулирующее общественные отношения управленческого характера². Нормами административного права регулируется достаточно обширный диапазон общественных отношений, возникающих как в организации исполнительной власти, так и за ее границами. Н.Ю. Хаманева перечислила достаточно широкий спектр отношений, регулируемых административно-правовыми нормами, возникающими между органами исполнительной власти и прочими субъектами административно-правовых отношений, а также отметила их общеобязательность, публичность, упорядоченность, иерархичность.

Административно-правовые нормы представляют собой модель управленческих общественных отношений, поскольку моделируют не только правила поведения в указанной сфере, но и состояние общественных отношений в сфере государственного управления.

¹ Студеникин С.С. Административно-правовая норма и ее применение: дис. ... докт. юрид. наук. М. 1949. С. 90–91.

² Административное право России: курс лекций / под ред. проф. Н.Ю. Хаманевой. М.: Норма, 2007. С. 88.

Административно-правовые нормы несут в себе односторонне-властное волеизъявление стороны, поскольку в них преобладает формула «власть – подчинение».

Административно-правовые нормы защищены от посягательств институтом административной ответственности, которая устанавливается административно-правовыми нормами. Административно-правовые нормы содержатся не только в законах, но и в подзаконных правовых актах органов исполнительной власти.

Этот вид правовых норм занимает своеобразную область в МАПР. Они выступают в нем предопределяющим элементом, образуют нормативное начало административного права. В равной мере, как и иные правовые нормы, они выполняют нормирование общественных отношений, приносят порядок в регулируемые отношения. В то же время они рассматриваются в качестве элемента отраслевого МПР, что определяет их особенности как правового средства.

В настоящее время круто трансформировавшиеся убеждения о роли и смысле административного права характеризуются переоценкой его предмета. В организацию административно-правового регулирования можно ввести нормы права, которые:

а) упорядочивают отношения в области организации и функционирования публичного управления в сфере деятельности органов государственной исполнительной власти и муниципального управления;

б) устанавливают процедуры совершения управленческих операций;

в) охраняют общественный порядок и обеспечивают общественную безопасность;

г) формируют гарантии судебной правовой защищенности физических и юридических лиц от неправомερных решений и действий субъектов государственной власти, официальных лиц, государственных и муниципальных служащих на основе административного судопроизводства, реализуемого в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;

д) определяют типы административного принуждения за негативные последствия управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение проступков во всевозможных сферах управления.

Не стремясь отобразить все существующие современные точки зрения специалистов по данному вопросу, тем более что этот вопрос мы рассматривали ранее, считаем нужным зафиксировать, что, прежде всего, это отношения публичного характера. При этом неперменной стороной данных отношений являются не только аппарат исполнительной власти, а все субъекты, реализовывающие публичную власть, т. е. административно-правовые нормы регулируют как способ организации самой исполнительной власти, так и функционирование прочих субъектов публичной власти. Данное свойство последовательно характеризует Ю.А. Тихомиров¹.

Нормы административного права обуславливают не только внешневластную, но внутрисистемную работу публичной администрации. В связи с этим возникает вопрос, в какой мере внутрисистемная деятельность является публичной? Решение можно найти в словах А.П. Шергина, который верно отразил в своей работе, что реализация внутриорганизационной деятельности является не самоцелью, а качеством благополучного решения установленных социально-значимых задач².

Обширный объем общественных отношений, включенных в административно-правовое регулирование, предполагает самые разнообразные основания для классифицирования административно-правовых норм. Ключевыми критериями видового многообразия являются:

1) способ правового регулирования (нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы учредительные, нормы общекомпетенционные, нормы-задания, нормы-указания, нормы-поручения, нормы-стимулы, нормы договорные, нормы-запреты, нормы-санкции, нормы-рекомендации, нормы-стандарты и нормативы);

2) форма распоряжения (императивные и диспозитивные);

3) субъект, положение которого определяется правовыми нормами (нормы, устанавливающие правовой статус граждан

¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юрлитинформ, 1998. С. 71.

² См.: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 112.

России, иностранцев, лиц без гражданства, государственных субъектов власти, государственных и негосударственных учреждений и организаций);

4) пределы применения (общефедеральные, региональные, территориальные, местные и локальные);

5) действие во времени (срочные и бессрочные);

6) наличие элементов структуры (полные и неполные);

7) присущие функции (регулятивные и охранительные).

Кроме вышеназванного, внутриотраслевое дробление дает возможность выделить материальные административно-правовые нормы и административно-процессуальные нормы.

Материальные административно-правовые отношения обуславливают содержание правового регулирования абстрактных отношений. Данные нормы подлежат осуществлению в соответствии с установленным процессуальным регламентом. В.Д. Сорокин по данному поводу писал: «Если материальные нормы административного права регулируют “статические” отношения, то процессуальные административно-правовые нормы регулируют отношения “динамические”, для которых особое значение имеют действия субъектов»¹. Данный тип норм довольно полно регламентирует:

а) задачи и принципы административных процедур;

б) процессуальный статус субъектов в административном производстве, функции и задачи их процедурной деятельности;

в) подведомственность ведения и рассмотрения дел;

г) меры процессуального обеспечения административной процедуры;

д) постадийное применение материальных административно-правовых норм;

е) обеспечение процессуальных гарантий участников процессуальных отношений.

Иначе говоря, основной смысл административно-процессуальных норм заключается в сопровождении процедурного аспекта в МАПР и обеспечении динамичного исполнения его материально-правовой сущности.

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Л.: ЛГУ, 1968. С. 14.

Административно-процессуальные нормы в силу своей универсальности рассчитаны на реализацию в многочисленном количестве ситуаций. В результате функции административно-процессуальных норм заключаются в том, что они обслуживают осуществление индивидуальных прав и исполнение юридических обязанностей (установленных не только нормами административного права) субъектов административной процедуры. Другими словами, административно-процессуальные нормы обеспечивают действие всего административно-правового механизма – от введения в него участников возникающего правоотношения до завершения исполнения правоприменительного акта. Это еще раз подчеркивает значение административных процедур в структуре метода административно-правового регулирования публичных управленческих отношений.

В практических ситуациях баланс административных материальных и процессуальных норм не всегда оптимален. Порой необоснованно тщательная процессуальная регламентация тормозит результативный процесс исполнения права, а иной раз дефицит процессуальных правил вынуждает обратиться к ничем не сдерживаемому служебному усмотрению.

Подобный набор регулятивного инструментария норм административного права обусловлен размахом и числом задач, разрешаемых субъектами публичной власти, которые не остаются неизменными. Изменение коллективного сосуществования трансформирует социальные связи, форсирует новый порядок отношений власти и гражданина. К.С. Бельский охарактеризовал административное право как самую экзистенциальную отрасль. По его словам, нормы административного права, упорядочивают управленческие отношения и полицейские отношения, сочетающиеся с охраной общественного порядка, обеспечивают первостепенные обстоятельства существования человеческого общества¹.

Размах, приоритеты и мощь регулятивного влияния норм административного права в определенной степени зависит также

¹ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 19.

от внешнего выражения. В совокупности источников административного права обычно выделяются законы и различные подзаконные правовые акты. В ходе характеристики первых надлежит распознавать федеральные законы и законы субъектов РФ. Данное деление содержит конституционную обоснованность, поскольку в корреспонденции к Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов¹.

Специфическим источником административного права выступают нормативные указы Президента РФ. Их значение в сегодняшней ситуации не ограничено текущей установкой общественных отношений, касающихся функционирования публичной администрации. С использованием указов Президента РФ осуществляется опережающее законы регулятивное (в определенной степени экспериментальное) управление.

Если действительность характеризуется очевидным недостатком законов, коллизией между законодательной и исполнительной ветвями власти, функциональная роль исполнительной власти становится безусловной. Президент РФ не может ограничивать себя только проведением в жизнь законов, к тому же архаических, не соответствующих Конституции РФ. В такой обстановке, по мнению Л.А. Окунькова, «основная проблема имеет личностный характер и состоит в понимании главой государства своей возвышенной миссии гаранта Конституции. Отсюда неопровержимо следует, что правовые акты Президента являются образцом правотворчества»².

Значительное количество норм административного права охватывается ведомственными нормативными правовыми актами. В результате административной реформы нормотворческими функциями сегодня наделены не все федеральные органы исполнительной власти. Нормотворческая функция в организации этих органов в соответствии с Указом Президента РФ³ свойственна

¹ См.: п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации // Рос. газ. 1993. 25 дек. № 237.

² См.: Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12.

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

только федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ. Проблематичность состоит в том, что ведомственными нормативными правовыми актами регулируются не только внутрисистемные вопросы, но и внешняя властная работа органов исполнительной власти и их должностных лиц. На наш взгляд, даже программный мониторинг и утверждение порядка в ведомственном нормотворчестве¹ не находит решения отмеченной проблемы. Проектирование и принятие административных нормативных правовых актов по проблемам, касающимся интересов физических и юридических лиц, следует вывести на законодательный уровень.

Еще не так давно правовая теория не признавала источником норм административного права судебные решения, оставляя для них образ правоприменительного акта. Конституция РФ 1993 г. и действия по реформированию судебной системы значительно изменили обстановку. В российской правовой реальности, по мнению Д.Н. Бахраха, появились исходные положения для признания судебных решений источниками административного права². Например, в решениях Пленума Верховного суда РФ либо обобщаются утвердившиеся правоприменительные позиции, либо предлагаются обусловленные практикой положения для их общего признания и преодоления противоречивости в формирующейся судебной практике.

Необходимо сосредоточить внимание на том, что в правовой литературе судебная практика нередко определяется в качестве источника отраслевых правовых норм. Это не совсем корректно. Слияние в единую категорию двух самостоятельных понятий (процесс и его результат) приводит к исключению логики. Судебная практика в динамике – судебная деятельность, в статике – сформированные и признанные судами объективизированные утверждения, необходимые для обеспечения верного и единообразного использования норм законов и подзаконных актов.

¹ См.: Правила подготовки ведомственных нормативных актов. Утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собр. законодательства РФ. 1997. № 33, ст. 3895.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. М., 2000. С. 40–41.

Принятие и утверждение правоположений судебной практики определяется тем, что в ходе реализации конкретных норм административного права в действительных жизненных ситуациях судьи вынуждены их толковать и детализировать. В результате складываются более четкие и понятные правила. Нормы административного права определяют границы поведения, а судебная практика концентрирует правомерные способы поведения в границах этой нормы. Образцом судебного правоположения могут служить постановления Пленума Верховного суда РФ, посвященные применению норм об административной ответственности¹. Такого рода принцип соответствует общепризнанному осмыслению нормативно-правового регулирования. Во взглядах Б.А. Кистяковского, присутствует убеждение в том, что в цивилизованном конституционном государстве суд является прежде всего хранителем функционирующего права; но затем, используя право, он продолжает быть и творцом нового права².

Большая доля внутригосударственной и внешней политики претворяется в жизнь через нормы права, облекаясь в законодательные формы и опираясь на вероятность силового влияния, а также на международно-правовые нормы и принципы, сформированные мировым сообществом³.

Тема учета в совокупности источников российского права компонентов международного права обрела законодательное обоснование в ч. 4 ст. 15. Конституции РФ, которая определяет, что общие взгляды и нормы международного права считаются совокупной частью российской правовой системы, и правила международных договоров в Российской Федерации обладают приоритетом в отношении к актам российского законодательства. Для административного права значимость международно-

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 (в ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 2006.

² Кистяковский Б.А. В защиту права // Вехи: сборник статей о русской интеллигенции. М., 1990. С. 125.

³ Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: НОРМА, 2003. С. 77.

правовых источников более важна там, где требуется согласование национального и международного права. Никакой уровень суверенизации субъектов Российской Федерации не может быть выше международно-правового стандарта прав человека. Его значимость подтверждена признанием России ряда международных правовых соглашений.

Во многих двухсторонних и многосторонних соглашениях России с другими государствами, направленных на решение различных вопросов природоохранного, фискального, экономического, социального и иных направлений международного сотрудничества, включено значительное количество норм административного права, регулирующих управленческие позиции по исполнению таких соглашений. Данные нормы, как правило, определяют порядок функционирования компетентных субъектов сторон соглашения, определяемых сторонами для его исполнения, при этом устанавливаются обязанности сторон по образованию совместных управленческих структур.

Таким образом, следует отметить, что нормы административного права при всем их многообразии играют важную роль в МАПР, лежат в основе инструментальной характеристики данного механизма. Норма административного права связывает воедино институциональную, инструментальную и функциональную сущность МАПР. Особенность административно-правовых норм характеризуется следующими чертами: тенденция на удовлетворение, прежде всего, публичных интересов; одностороннее повелительное волеизъявление стороны; обширный диапазон усмотрения; доминирование директивных императивных правил; нормативное указывающее действие; прямое использование административных санкций за проступки.

3.2. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования

Проблемы понятия правовых (юридических) фикций активно исследуются не только наукой общей теории права, но и отраслевыми юридическими науками. Обусловленность таких исследований предопределяется не только потребностями эффективного нормативно-правового регулирования общественных отношений, но и развитием правоприменительной деятельности органов государственной власти и их государственных служащих. В истории становления научной идеи правовых фикций, аксиом и презумпций отражено различное отношение к данной категории: от отрицания его как негативного правового явления¹ до признания ее как эффективного инструмента развития и совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности². В настоящее время в российском законодательстве весьма активно применяется такой прием (способ) законодательной техники, как правовая (юридическая) фикция³.

Административное право как весьма объемная нормативная система, широко использует правовые фикции, которые, имея специфические особенности, приобретают наименование «административно-правовые фикции». Административно-правовые фикции, учитывая общетеоретические интерпретации данной категории, основываются между тем на их специфических особенностях, отражающих их значение для развития, совершенствования и повышения эффективности государственно-управленческих

¹ См., например: Мейер Д.И. О юридических вымыслах и предположениях, о скрытых и притворных действиях, 1854 // Избранные произведения по гражданскому праву. М.: Статут, 2003. С. 54; Мэн Г.С. Древнее право. Его связь с древней историей общества и его отношение к новейшим идеям. СПб., 1903. С. 21.

² См., например: Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М., 1883. С. 364; Дормидонтов Г.Ф. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1895. С. 136; Филимонова И.В. Юридические фикции в праве стран Запада и Востока: историческое наследие. М.: Юрлитинформ, 2012; Пяткин В.Н. Понятие и роль правовых фикций в праве Древнего Рима // История государства и права. 2014. № 7. С. 33–37; Танимов О.В. Фикции в древнеримском праве // История государства и права. 2013. № 12. С. 22.

³ Здесь следует отметить, что в научных исследованиях по праву фикция определяется либо как правовая фикция, либо как юридическая фикция. Нам представляется, что данный спор о терминах не уместен, мы считаем синонимами понятия «правовая фикция» и «юридическая фикция».

отношений и административно-правового механизма их регулирования.

Практически всеми учеными-правоведами признается тот факт, что правовая (юридическая) фикция возникает как объективная потребность «увязки» нормативной системы с практикой правоприменительной деятельности, преодоления противоречивости правового регулирования общественных отношений; как прием, позволяющий отражать в праве реально происходящие в обществе изменения, обусловленные изменяющимися, развивающимися и совершенствующимися общественными отношениями. Характеризуя административно-правовую фикцию, нам представляется необходимым при определении ее сущности сделать акцент на ее многоаспектном характере, определяющем фикцию как *юридическую конструкцию*. При этом следует согласиться с весьма аргументированной концепцией Д.Е. Пономарева о том, что юридическая конструкция может расцениваться, с одной стороны, как юридико-технический способ (прием) построения норм позитивного права и, с другой стороны, как способ практического осмысления позитивного права¹. В приведенном смысле характеристика административно-правовой фикции как юридической конструкции может осуществляться:

- а) в прагматическом (практическом) аспекте;
- б) в научно-теоретическом аспекте.

В первом случае административно-правовая фикция является юридико-техническим способом (приемом) построения отдельной административно-правовой нормы (и даже отдельных ее элементов) или комплекса взаимосвязанных административно-правовых норм. В наиболее обобщенном виде это может выступать «...как некоторое искусственно создаваемое средство решения определенных задач, как инструмент, целевым образом разработанный в расчете на выполнение определенной функции, а именно на упорядочение, структурирование, организацию общественных отношений»². Это обстоятельство позволяет рассматривать юридическую конструкцию в генетическом, функциональном и структурном аспектах³. В первом случае административно-

¹ См.: Пономарев Д.Е. Указ. соч. С. 29–32.

² Там же. С. 14.

³ Там же.

правовая фикция может быть рассмотрена как продукт мыслительной деятельности. В генетическом смысле административно-правовая фикция неразрывно связана с научно-теоретическим аспектом ее восприятия и понимания. Во втором аспекте административно-правовая фикция выполняет определенные функции, имеет функциональную природу, предопределенную целями нормообразования. В третьем случае административно-правовая фикция представляет собой некую внутриорганизованную структуру, сложносоставленное единство определенных элементов.

Научно-теоретический аспект административно-правовой фикции может вырабатываться наукой и внедряться посредством нормотворчества в процесс административно-правового регулирования общественных отношений. Она также выступает абстрактной научной моделью понимания существа регулируемых административным правом отношений. Наглядным примером научно-теоретического аспекта характеристики такой административно-правовой фикции является административно-правовой режим. Вместе с тем в настоящее время отсутствует какое-либо легальное определение понятия «административно-правовой режим» и существует лишь научно-теоретические подходы к определению данного явления¹. Это означает, что содержание данной фикции может быть сформулировано лишь на основе научно-теоретического анализа, выработанного в административно-правовой науке.

Подводя предварительный итог, следует признать, что *административно-правовая фикция – это особый вид юридической конструкции, выражающий в научно-теоретическом и прагматическом (практическом) аспектах генетическую, функциональную и структурную ее характеристику.* Это, по нашему мнению,

¹ См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право, 2008. № 1. С. 79–81; Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009; Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 82–112; Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М.: ВНИИ МВД России, 2014; Долгополов А.А., Жеребцов А.Н. Административно-правовой режим как критерий структурирования отрасли российского административного права // Общество и право. 2016. № 2; и др.

выступает *первым* и ключевым признаком административно-правовой фикции.

Другим не менее значимым признаком административно-правовой фикции выступает необходимость признания ее в качестве явления, не имеющего места в действительности, возникшего в человеческом сознании как нечто реально существующее. В приведенной связи юридическая мысль характеризует правовую (юридическую) фикцию как *преднамеренный и сознательный вымысел*. Именно потому, что административно-правовая фикция – это особая юридическая конструкция, она является преднамеренной и сознательной, формируемой наукой и законодателем в нормах административного права.

Третьим признаком административно-правовой фикции выступает ее *условная произвольность*. Она заключается в том, что административно-правовая фикция формируется нормодателем произвольно, под воздействием или при отсутствии воздействия выработанной наукой модели такой фикции. Произвольность административно-правовой фикции в определенной степени является условной. Она формируется под влиянием целесообразности упорядочения административно-правовых отношений, необходимости урегулировать общественные отношения именно подобным образом. Административно-правовая фикция условно произвольна еще и потому, что она генетически формируется на научно-теоретическом уровне, выполняет конкретно определенные функции в МАПР, имеет внутрискруктурное содержание, отражающее объективные потребности упорядочения общественных отношений, преодоления и устранения пробелов правового регулирования, коллизий административно-правового регулирования и т. п.

Характеристика административно-правовой фикции как *несуществующей правовой реальности или признание существующей реальности как несуществующей* выступает *четвертым* свойством (признаком) исследуемого явления. Данное свойство административно-правовой фикции неотделимо от его ключевого свойства как особого вида юридической конструкции. В отличие от иных юридических конструкций, административно-правовая фикция – это конструкция, которая не имеет реального объективного воплощения в действительность. Именно это свойство фикции

делает ее особым видом юридической конструкции. С помощью административно-правовых фикций правовые нормы позволяют создавать не существующие в действительности явления или, наоборот, не признавать существующих явлений, которые имели место в действительности¹.

Пятым признаком административно-правовой фикции является *ее цель*, которая выступает ориентиром для достижения определенного практического результата упорядочения общественных отношений в ходе административно-правового регулирования управленческих правоотношений. Здесь уместно говорить о так называемом дереве целей, где есть основная цель, которую преследует административно-правовые фикции как правовые конструкции и научно-теоретические модели упорядочения управленческих правоотношений, и специальные цели, которые преследует конкретно определенная формируемая или уже нормативно выраженная административно-правовая фикция. Цель (цели) административно-правовой фикции позволяют формировать систему их функций, которые могут быть общими и частными.

Шестым признаком административно-правовой фикции выступает положение о том, что она всегда *находит свое выражение в нормативно-правовом предписании (законе или ином подзаконном нормативном правовом акте или административном договоре)*. Данное требование, предъявляемое к фикции, является необходимым условием признания административно-правовой фикции в качестве таковой. Именно отражение ее содержания в системе административно-правовой нормы или их совокупности делает несуществующую реальность нормативно сформированной и обязательной в процессе административно-правовой реализации норм, регламентирующих государственно-управленческие отношения. Без нормативно-правового выражения административно-правовая фикция не приобретает свойств правовой (юридической) фикции.

Седьмой признак административно-правовой фикции характеризует ее как *категоричное, императивное, неопровержимое и формальное явление*. Категоричность и императивность указан-

¹ См.: Козлова Н.В., Филиппова С.Ю. Признание договора незаключенным: проблемы квалификации и правовые последствия // Закон. 2017. № 12. С. 110.

ной фикции заключается в не терпящей возражений обязательности к поведению субъекта, точности определения прав и обязанностей субъектов правоотношения, не допускающей усмотрение или свободу выбора варианта поведения. Неопровержимость административно-правовой фикции отличает ее от правовой презумпции, которая может быть опровергнута (например, применение ст. 1.5 КоАП РФ к административным правонарушениям, предусмотренным в гл. 12 КоАП РФ). Что касается свойства формальности административно-правовой фикции, то оно заключается в его формальном выражении в системе нормативно-правовых предписаний. При этом формальность административно-правовой фикции позволяет признать ее *восьмым* признаком, который заключается в том, что фикция может быть сформирована в нормах как материального, так и процессуального права, т. е. иметь административное материально-правовое и процессуально-правовое воплощение.

Таким образом, *административно-правовая фикция – это категорический, императивный, неопровержимый и формализованный вид юридической конструкции, которая представляет собой преднамеренный, сознательный, имеющий условную произвольность вымысел, не имеющий места в реальности (несуществующая или существующая, но признанная несуществующей), выраженная в нормативно-правовом предписании (законе или ином нормативно-правовом акте или административном договоре), его элементе или системе таких предписаний, имеющее конкретное целевое предназначение в МАПР регулирования общественных отношений.*

Содержание административно-правовой фикции предопределяет ее внутреннюю организацию, строение, форму. Содержание всегда отражает определенную совокупность элементов, раскрывающих внутреннюю организацию и построение изучаемого явления. Исследовать административно-правовую фикцию с точки зрения ее строения представляется нам значимым шагом в понимании ее специфики, «позволяет “увидеть” в соответствующем объекте, во-первых, его элементы, а во-вторых, структуру связи

между этими элементами»¹. Исследование содержания административно-правовой фикции, кроме приведенного, дает возможность вычленилть те его элементы, которые непосредственно в рамках исследуемого явления выступают частями работающего механизма.

Признавая то обстоятельство, что, в сущности, ключевым аспектом, характеризующим административно-правовую фикцию, является ее определение как юридической конструкции, выраженной в нормативно-правовом предписании, необходимо отметить, что содержание рассматриваемого явления складывается из элементов этой конструкции. С.С. Алексеев в связи с этим вполне обоснованно признавал, что первичным структурным элементом юридической конструкции являются *субъективные права и юридические обязанности*. Характеризуя понятие юридической конструкции, он отмечал, что она может быть представлена как «строго определенная модельная схема или типовое построение правомочий, обязанностей, ответственности, процедур»².

Административно-правовая фикция может состоять из субъективных прав и юридических обязанностей, а может и не иметь таких элементов, например, если формулировать нормативную дефиницию административно-правовой фикции через малозначительное административное правонарушение, такое как «...действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений» (ч. 3 п. 21 постановления Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³). Другой пример, где в норме позитивного права выражена административно-правовая фикция «крайняя необходи-

¹ Пономарев Д.Е. Указ. соч. С. 110.

² Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000. С. 38. См., например: Алексеев С.С. Юридические конструкции – ключевое звено права // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. М.: Статут, 2001. С. 5–20.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

мость». Определяя крайнюю необходимость как причинение лицом вреда охраняемым законом интересам, для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред, законодатель не закрепляет никаких субъективных прав и юридических обязанностей, а лишь определяет, какое административное правонарушение не является таковым, хотя формально содержит все признаки данного правонарушения. В качестве примера более сложной по содержанию административно-правовой фикции можно привести фикцию «муниципальное управление». Данная фикция находит закрепление в целом комплексе норм позитивного муниципального права, где находят отражение не только субъективные права и юридические обязанности, но и цели, задачи, функции, методы и процедуры управленческой деятельности, специальные объекты муниципального управления, субъекты управления, которые одновременно могут быть административно-правовыми фикциями (муниципальное учреждение или муниципальное унитарное предприятие). Все это свидетельствует о сложной содержательной структуре административной фикции.

Таким образом, следует констатировать, что содержательная структура административно-правовой фикции предопределяется потребностями ее юридического конструирования, обусловленного необходимостью регламентации существующих или зарождающихся общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. Элементами содержания административно-правовой фикции выступают различные правовые средства, необходимые для эффективного конструирования нормативной модели явления или процесса, нуждающегося во введении в правовой оборот для осуществления административно-правового регулирования публичных управленческих отношений.

Нормотворчество как одна из ключевых стадий функционирования МАПР представляет собой в самом общем виде специальную деятельность в рамках определенных процедур уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти, связанных с разработкой, обсуждением, принятием и введением в действие нормативных правовых актов. Правотворческая

деятельность преимущественно осуществляется в виде законотворческой и иной подзаконной нормотворческой деятельности. Причем последняя приобретает особое значение в контексте нашего исследования и осуществляется на федеральном уровне Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти, а также на региональном уровне высшим должностным лицом субъекта РФ и в ограниченном количестве органами исполнительной власти субъектов РФ. В административно-правовой науке отмечается, что правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти заключается в создании, изменении и отмене общеобязательных правил поведения. При всей многогранности правотворческой деятельности уполномоченных органов по формированию нормативной основы МАПР государственно-управленческих отношений следует признать, что именно на данной стадии механизма происходит формирование административно-правовой фикции. При всей широте нормотворческой деятельности в сфере публичного управления следует признать, что они могут быть выражены исключительно в нормах закона. Это повышает значимость данных правовых средств в рамках МАПР.

Подводя итог рассматриваемому вопросу, следует признать, что административно-правовая фикция как не существующая в действительности, но нормативно выраженная юридическая конструкция может быть рассмотрена в двух аспектах: *прагматическом (практическом)* и *научно-теоретическом*. В прагматическом (практическом) смысле административно-правовая фикция выступает как юридико-технический способ (прием) построения отдельной административно-правовой нормы или комплекса взаимосвязанных административно-правовых норм. С практической точки зрения в процессе осуществления правотворчества административно-правовая фикция решает комплекс генетических, функциональных и структурных задач правотворчества, а также проводят анализ данных аспектов административно-правовых фикций на различных стадиях функционирования МАПР. Данные обстоятельства позволяют признать, что административно-правовые фикции на приведенных стадиях МАПР воплощают все приведенные аспекты их сущности и значения в процессе функционирования права.

3.3. Понятие и место прецедента в механизме административно-правового регулирования

Правовосполнительные действия связаны с нормативной основой административно-правового регулирования и предполагают не только распространение подобной нормы на аналогичную жизненную ситуацию, но и решение юридического вопроса согласно общим началам и смыслу административного законодательства. В сфере применения норм административного права А.П. Коренев верно отметил, что необходимость в большинстве вопросов определяется потребностью введения поправок в практическое применение норм административного права, нечеткостью и неполнотой норм.

В ситуации быстрой трансформации административного законодательства и образования новых общественных отношений вопрос пробелов в административном праве становится как никогда актуальным. В правовой литературе рассматриваются два типа пробелов: когда известные общественные отношения по различным причинам выходят за рамки правового регулирования, и пробелы, возникшие в сфере, урегулированной правом, и только по вопросам, состоящим в области правового регулирования.

Первый тип пробела можно восполнить только в результате работы самого правотворческого органа, второй – создаст проблему его преодоления правоприменителем. При этом следует помнить, что властные субъекты правоприменительной деятельности не должны подменять законодателя, что можно рассматривать как нарушение принципа законности.

Безмолвие со стороны законодателя по вопросу конкретного общественного отношения или целой группы либо ассемблирование отношений только лишь в общей форме дает право заинтересованному субъекту на детализацию такой нормы или решение вопроса по своему усмотрению. Закон в своем содержании не может предусматривать все потенциальные случаи проведения управленческих решений, от этого определенная совокупность общественных отношений сознательно регулируется с установкой на усмотрение. Кроме того, правомочия по употреблению должностным лицом административного усмотрения или детализации общей нормы могут включаться прямо в текст нормы

или вытекать из смысла нормы. Например, согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ вопросы административного и административно-процессуального законодательства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пробелом в административном праве можно считать не только частичное наличие нормотворческого утверждения комплекса общественных отношений, но и неполное утверждение на законодательном уровне системы их регулирования. До тех пор, пока на нормотворческом уровне не будут устранены пробелы, субъекты правоприменения используют институт аналогии с целью их преодоления. Доказательством тому могут служить слова К.Н. Княгинина: «Надежды мыслителей XVIII века – периода господства теорий естественного права и просвещенного абсолютизма – на то, что применение права станет излишним вследствие ясности и простоты законодательства, а следовательно, возможности выработки индивидуальных предписаний всеми без исключения субъектами, остаются пока утопией»¹.

Интерпретируя административно-правовую норму, абстрагируя ее содержание, восполняя пробельность в нормативно-правовом акте, субъект правоприменения формирует нормоподобные положения. Доля таких положений фиксируется в виде правил, развитых в ходе юридической практики.

В административном праве проблема использования института аналогии на нормотворческом уровне не нашла решения, так как отсутствуют как открытое дозволение на использование аналогии, так и ее запрет.

С позиции теории государства и права во многих аспектах юридической ответственности, в том числе и административной, использование аналогии считается непозволительным. Однако для беспристрастности такого суждения следует обратиться к мнению В.Б. Гончарова и В.В. Кожевникова, которые со ссылкой на П.Е. Кондратова обозначили, что до предела формализованные директивы могут привести к нарушению принципа справедливости при установлении ответственности.

¹ Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии. Свердловск: Уральский университет, 1991. С. 31–32.

Если еще некоторое время назад преимущественное количество общественных отношений, включаемых в предмет регулирования административного права, учреждалось в форме подзаконных нормативных правовых актов, то сегодня очевидной является тенденция к повышению объема отношений, регулируемых напрямую законодательными актами. Она разъясняется конституционно обоснованной задачей построения в России правового государства, обеспечения условий для действия принципа законности¹. Административное усмотрение при вынесении решения надлежит считать не отступлением от принципа законности, а достаточным и социально-обоснованным элементом правоприменительной практики.

Если же смотреть абстрактно, то общественные отношения в области публичного управления так же, как другие подобные общественные отношения, быстро формируются, их становится все больше и больше. Нередко даже законодатель не поспевает за их динамикой. Довольно часто ситуация характеризуется тем, что законодатель допускает (или предусматривает) урегулирование комплекса административных отношений путем использования усмотрения, которое предполагает употребление института административного прецедента. Субъекты административно-правового регулирования на основании установленных стандартных правил поведения во множестве аспектов жизни обязаны обеспечить их исполнение своей властной волей.

В зависимости от достаточности нормативного правового обоснования все публичное управление возможно условно раздробить на статическую и динамическую области. Статическая – капитально регулируется административно-правовыми нормами и характеризуется стабильностью, определенностью и сравнительной последовательностью. В динамической области действительные правоотношения между участниками публичного управления не обладают долговременными, формализованными регуляторами и основываются в большинстве своем на прецедентной основе.

¹ Купреев С.С. Об административном усмотрении в современном праве // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 9.

Административно-правовое регулирование не может и не устанавливает для себя задачи охватить все, даже в области государственного администрирования и местного самоуправления. Как бы законодатель оперативно не влиял на вновь зарождающиеся общественные отношения, не может точно предугадывать, какое именно законодательство понадобится в будущем. Эффект разницы между правом необходимым и правом реальным, когда отношения быстро усложняются и формируются, а право сохраняется, является свойственным динамической части публичного государственного администрирования.

На таком фоне немного необычно выглядят заявления некоторых специалистов о решительном исключении усмотрения из системы административно-правового регулирования. В частности, Ю.Н. Стариков доказывает, что одной из тенденций административных преобразований в России является борьба с административным усмотрением. Бесспорно, законодатель предусматривает обусловленные технологии, подавляющие административное усмотрение. Например, сегодня они предусматриваются в ст. 17, 21, 45, 46, 52, 53, 55 Конституции РФ.

В ситуации проведения реформы исполнительной власти эта часть государственного администрирования является довольно емкой и устойчивой по следующим причинам: законодательство, регламентирующее отжившие отношения, устаревает; отменяются некоторые запрещающие нормы; отсутствуют отдельные процедуры, влияющие на возможность применения материальных норм права; многие существенные общественные отношения наполняются новым содержанием; возникают новые, раньше не существовавшие общественные отношения.

Практически неосуществимо регулировать нормами права все, что нуждается в этом в определенное время. В области осуществления норм административного права, широкой по своим масштабам, это особенно актуально. Например, аграрный производственный процесс, в отличие от промышленности, урегулирован менее жесткими технологическими параметрами. Кроме того, в этом случае надо считаться с естественными и местными условиями и принимать решения в соответствии с ними.

Когда не работают по каким-либо обстоятельствам правовые стимулы и правовые ограничения, функционируют неправовые. Иными словами, если социальная функция не выполняется нормально (официально), она будет реализована иначе ввиду своей объективности. В таком состоянии обеспечение регулирования общественных отношений, оказавшихся вне действия законодательства, осуществляется следующими возможными средствами:

1) в сфере бизнеса – обычаи делового оборота, под которыми понимаются широко применяемые в какой-либо области предпринимательской деятельности правила поведения, не предусмотренные законодательством, независимо от того, зафиксированы они в каком-либо документе или нет;

2) в гражданско-правовой сфере допускается применение контракта: заинтересованные субъекты при отсутствии соответствующего законодательства заключают между собой договор, предусматривающий свои права и обязанности, а также ответственность за невыполнение своих обязательств;

3) в сфере государственно-правовой – административный прецедент, под которым понимается письменное или устное решение, принятое компетентным субъектом с учетом обстановки в режиме усмотрения и ставшее образцом для последующего использования в достижении поставленной цели.

Таким образом, в понимание административного прецедента нельзя включать желания и привычки администрировать вне закона, опираясь для этого на необходимость, целесообразность, исключительность, общественные интересы. Властные решения прецедентного характера иногда являются самым оперативным средством решения проблемных вопросов в области государственного управления и, на наш взгляд, достаточно оснований для того, чтобы признать, что административный прецедент в процессе функционирования МАПР в современных условиях и в ближайшем будущем – необходимый способ обеспечения регулирования динамической области публичного управления.

3.4. Понятие и место акта, содержащего административную практику, в механизме административно-правового регулирования

Формирование административной практики обусловлено комплексом объективных факторов, которые предопределяют не только потребности проведения административной реформы и юридических форм ее объективизации, но и формирование эффективной, единообразной, определенной и обоснованной практики ее осуществления, включая развитие юридических форм проведения административной реформы. Необходимость формирования и распространения практики функционирования органов исполнительной власти в рамках административной реформы признавалась и высшими органами исполнительной власти в Российской Федерации.

Формирование административной практики основывается на логической последовательности самой административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти. Процесс формирования административной практики как овеществленного результата административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и иных субъектов, наделенных государственно-властными и исполнительно-распорядительными полномочиями, проходит в своем становлении определенные этапы, предопределяемые самой логикой указанной деятельности.

Нам представляется уместным признать, что процесс формирования административной практики проходит следующие специфические стадии развития административной деятельности субъекта:

1. *Стадия формирования правовых предпосылок для деятельности субъекта административного правоприменения по осуществлению процесса публичного управления.* Она заключается в возникновении условий, лежащих в основе административной деятельности субъекта. Предпосылки административной деятельности как основы для формирования административной практики многообразны. Такими предпосылками являются прежде всего нормы административного права как основа админи-

стративно-правового регулирования управленческих отношений: юридические факты, влекущие возникновение, изменение, реализацию и прекращение административного правоотношения; закрепленная за субъектами компетенция как ключевой элемент их административно-правового статуса, реализация которой происходит в рамках многообразных управленческих отношений; сами объективные потребности осуществления публичного управления теми или иными общественными процессами. В основе административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти лежат нормативно-правовые законодательные и подзаконные предписания, направленные на нормативно-правовое регулирование управленческих отношений. Административно-правовое регулирование общественных отношений представляет собой конкретный вид правового воздействия норм административного права на субъектов государственно-управленческих отношений. В свою очередь, МАПР управленческих отношений является абстрактной и желаемой моделью такого воздействия, преследующей цель повышения эффективности административно-правового регулирования. Именно на основе МАПР и осуществляемого на его основе административно-правового регулирования управленческих отношений происходит административная деятельность уполномоченных субъектов и формируется административная практика. Конструкция МАПР управленческих отношений является *базой* для осуществления административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и иных субъектов и формирования административной практики.

Таким образом, МАПР управленческих отношений и те правовые средства, которые отражают содержание этого механизма, являются в настоящее время единственными эффективными правовыми средствами осуществления административно-правового регулирования управленческих отношений, которые позволяют выявить сбои и недостатки процесса административной деятельности, своевременно и быстро их устранять и совершенствовать, что в том числе осуществляется посредством формируемой в процессе административной деятельности административной практики.

2. *Стадия непосредственной административной деятельности, в результате которой создается административно-правовая практика.* На данной стадии происходит процесс публичного управления, осуществляемый по определенным стадиям и имеющий циклический характер. Административная деятельность осуществляется не иначе как в соответствии со стадиями процесса государственного управления и административного правоприменения. При этом следует отметить, что административная деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти осуществляется на каждой стадии процесса публичного управления и административного правоприменения, которые регламентируются нормами административного права.

3. *Стадия обобщения положительного результата деятельности субъекта административного правоприменения при осуществлении публичного управления.* Она характеризуется осуществлением целого ряда операций по сбору, обобщению, анализу и синтезу приобретенного в процессе публичного управления практического опыта. На данной стадии, прежде всего, решается вопрос о возможности признания приобретенного опыта в качестве административной практики. Сбор, обобщение, анализ и синтез административного опыта приобретает характер административной практики, получив овеществленную форму своего внешнего выражения. Овеществленный результат собранного, обобщенного, проанализированного и синтезированного административного опыта облекается в определенную юридическую форму. Многообразие форм административной практики, применяемое в настоящее время органами исполнительной власти и местного самоуправления, свидетельствует о значимости данного явления для управленческой деятельности и лежит в плоскости видовой их характеристики.

4. *Стадия придания обобщенному результату административной правоприменительной деятельности определенного юридического режима* – итог административно-правовой практики. Формирование административной практики завершается созданием овеществленного результата административной деятельности уполномоченных субъектов публичного управления. В рамках предложенных нами стадий процесса формирования административной практики происходит:

а) сбор и накопление информации об административной деятельности субъекта государственного и муниципального управления в определенной сфере;

б) анализ накопленной информации на предмет обобщения имеющегося управленческого опыта и определения направлений формирования административной практики в той или иной сфере управленческой деятельности;

в) обобщение накопленного опыта и формирование самой административной практики деятельности органов и должностных лиц публичного управления;

г) облечение сформирований административной практики в определенную внешнюю форму ее объективизации (овеществления).

Следует признать, что административная практика не всегда приобретает форму правового акта, принимаемого органом государственного или муниципального управления. Формы внешнего выражения административной практики многообразны и предопределяются эффективной возможностью реализации указанных нами ранее функций. Следует отметить, что органы исполнительной власти полномочны проводить анализ и обобщать практику своей административной деятельности и, как следствие, формировать административную практику не только своей административной деятельности, но и деятельности подчиненных ему органов государственного управления. Так, п. 56 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (с изм. и доп.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹, предусматривает полномочие МВД России по обеспечению внедрения достижений науки, техники и положительного опыта в деятельность органов внутренних дел и внутренних войск, а также развитие связи и автоматизированного управления в системе МВД России.

Изложенные положения актуализируют проблему видовой характеристики административной практики как юридической внешней формы объективизации административной деятельности органов и должностных лиц публичной власти. Решающее значение,

¹ Собрание законодательства РФ, 2011. № 10, ст. 1334.

по нашему мнению, приобретает классификация видов административной практики по критерию формы ее объективизации, что позволит в последующем рассмотреть практические аспекты административной практики, наметить пути ее совершенствования, определить ее юридическое значение для административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и местного самоуправления.

По форме объективизации нам представляется уместным выделить два вида административной практики, формируемой органами и должностными лицами публичной власти:

1) *административная практика, выраженная в юридически значимом документе, исходящим от органа исполнительной власти или местного самоуправления;*

2) *административная практика, облеченная в юридически значимую систему организационных действий должностных лиц органа исполнительной власти или местного самоуправления.*

Административная практика, выраженная в юридически значимом документе, исходящим от органа исполнительной власти или местного самоуправления, имеет большое распространение в системе современных правовых актов государственного и муниципального управления. Вместе с тем не существует единства в определении таких правовых актов; виды правовых актов, содержащих административную практику, весьма часто используются для нормативно-правового регулирования управленческих отношений. Это указывает на актуальность решения проблемы вида правовых актов, в которых находит отражение административная практика органов и должностных лиц публичной власти.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. В соответствии с п. 2 Правил подго-

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

товки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009¹, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. В соответствии с ч. 6 и 7 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. Вместе с тем следует отметить, что, кроме указанных нормативных правовых подзаконных актов Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления и их должностные лица принимают акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, в виде *распоряжений, писем, телеграмм, указаний, рекомендаций, методик, правил, информационных сообщений, методических пособий, обзоров, наставлений, предложений, предписаний, руководств, требований* и т. п. В указанной связи возникает проблема. Хотя приведенные виды правовых актов в соответствии с приведенными

¹ Собрание законодательства РФ, 1997. № 33, ст. 3895.

² Собрание законодательства РФ, 2003. № 40, ст. 3822.

выше нормативными положениями нормативными правовыми актами не являются, в реальности складывается ситуация, когда приведенные виды правовых актов содержат нормы права и приобретают нормативно-правовой характер. Это обстоятельство было наглядно показано в отдельных научных работах¹ и судебной практике.

Так, в постановлении Конституционного суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Газпром нефть”»² отмечается: по смыслу приведенных нормативных положений, не исключается право Федеральной налоговой службы принимать акты информационно-разъяснительного характера, с тем чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации. Такие акты адресованы непосредственно налоговым органам и должностным лицам, применяющим соответствующие законоположения. Обязательность содержащихся в них разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена. Вместе с тем, поскольку в силу принципа ведомственной субординации территориальные налоговые органы обязаны в правоотношениях с налогоплательщиками руководствоваться исходящими от Федеральной налоговой службы разъяснениями норм налогового законодательства, такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков (что подтверждается, в частности, письмом Федеральной налоговой службы от 21.08.2013, которое оспаривалось ОАО «Газпром нефть» в Верховном суде РФ и в Высшем арбитражном суде РФ). Легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них

¹ См.: Алиева Л.А. Письма органов исполнительной власти: проблемы определения, юридической природы и соотношения с нормативными актами // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 571–575.

² Собрание законодательства РФ. 2015. № 15, ст. 2301.

определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования. В действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие.

Таким образом, Конституционный суд РФ признал, что по своему правовому характеру приведенное письмо Федеральной налоговой службой нормативным правовым актом не является, но его обжалование в суде по формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, содержащим обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) налоговых законоположений, которое может противоречить их действительному смыслу и тем самым нарушать права налогоплательщиков, возможно. Из данных положений можно сделать вывод о том, что правовой акт, не отвечающий требованиям по виду, форме, субъекту его принявшему, порядку принятия, регистрации и опубликования нормативно-правовым не является, но его обжалование в судебном порядке допустимо.

На основе норм действующего законодательства и иных подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок принятия правовых актов органами исполнительной власти и местного самоуправления, распоряжения, письма, телеграммы, указания, рекомендации, методики, правила, информационные сообщения, методические пособия, обзоры, наставления, предложения, предписания, руководства, требования и другое подзаконными нормативными правовыми актами не являются, так как не предусматриваются в качестве таковых. Данные правовые акты могут быть следующих видов:

- 1) правовые акты, имеющие правоприменительный характер;
- 2) правовые акты, имеющие интерпретационный характер, т. е. акты официального толкования права;
- 3) правовые акты, содержащие положения административной практики.

Каждый из указанных видов ненормативных актов, принимаемых органами исполнительной власти и местного самоуправления, может вторгаться в нормативную сферу, порождая права и обязанности субъектов управленческих отношений. Как отмечал Конституционный суд РФ, такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц органов исполнительной власти, приобретают, по сути, обязательный характер для неопределенного круга участников управленческих отношений¹.

Юридическая природа ненормативных правовых актов преимущественно исследуется административно-правовой наукой, которая определяет при этом их как индивидуальные (правоприменительные) акты, либо как вид правовых актов управления. При этом следует признать, что юридическая наука и административная и судебная практика не выработали однозначную позицию по определению видов ненормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, местного самоуправления и иными уполномоченными субъектами.

Необходимость определения юридической природы ненормативных правовых актов в контексте нашего исследования обусловлена потребностями решения, во-первых, задачи определения правовых актов, содержащих положения административной практики; во-вторых, задачи определения юридической силы и значения правовых актов, содержащих административную практику, для административной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, местного самоуправления и иных уполномоченных субъектов.

Для целей различения указанных видов правовых актов управления следует сформировать систему специальных признаков ненормативных (индивидуальных, правоприменительных) правовых актов управления. Нам представляется уместным выделить следующие признаки, характеризующие данный вид правовых актов.

¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // Собр. законодательства РФ. 2015. № 15, ст. 2301.

1. Ненормативный правовой акт управления принимается по итогам реализации стадий позитивного управления или юрисдикционной деятельности по рассмотрению конкретно-индивидуального административного дела¹.

2. Ненормативные акты управления в отличие от нормативно-правовых имеют ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер, по своему юридическому содержанию это распорядительные правовые акты².

3. Неправовой акт управления принимается для целей осуществления индивидуального правового регулирования позитивных управленческих и юрисдикционных правоотношений либо способствует регулированию указанных отношений. В противовес этому нормативный правовой акт управления направлен на нормативное регулирование управленческих правоотношений.

4. В содержании ненормативного правового акта управления находит выражение конкретно-индивидуальные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов публичной власти, адресованные конкретному (или конкретным) субъектам управленческих или юрисдикционных правоотношений. В ч. 2 п. 1 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 № 2 (с изм. и доп.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»³ правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления определяются как решения, к числу которых относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных

¹ См.: Жеребцов А.Н. Категория «административное дело» в законодательстве, административно-правовой науке и практике // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г. СПб.: СПбУ МВД России, 2016. С. 114–121.

² См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 2003. С. 175.

³ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановления Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 № 2 // Рос. газ. 2009. 18 февр.

служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом приведенные решения могут быть приняты в письменной или в устной форме, в установленной законодательством определенной форме или в произвольной.

5. Конкретно-индивидуальные волеизъявления (предписания) ненормативного правового акта управления заключаются в том, что с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере публичного управления; они персонифицированы, т. е. их адресатом является конкретно определенный субъект управленческих отношений; они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение, изменение, реализацию или прекращение конкретно-определенных административно-правовых отношений¹.

6. Неправовые акты управления порождают права и обязанности конкретно-определенных субъектов управленческих отношений, такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц органов публичной власти, приобретают обязательный характер для определенного круга участников (позитивных и юрисдикционных) управленческих отношений, порождая у них права и обязанности².

7. Неправовой акт публичного управления принимается в порядке, отличном от нормативных правовых актов управления. Неправовые (индивидуальные, правоприменительные) акты управления принимаются в рамках административных процедур (административных производств) позитивного государственного управления или административно-юрисдикционных процедур (производств)³.

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 175–176.

² См.: По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // Собр. законодательства РФ. 2015. № 15, ст. 2301.

³ См.: Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования. Краснодар: Экоинвест, 2016.

Приведенные признаки, характеризующие неправомерный акт публичного управления, вместе с тем не позволяют разграничить виды указанных правовых актов. В рамках проводимого нами исследования нас интересуют ненормативные правовые акты, содержащие положения административной практики. Для лаконичности их наименования нам представляется уместным назвать эти правовые акты *эмпирическими правовыми актами публичного управления* или *эмпирическими правовыми актами* (слово «эмпиризм» является синонимом слову «практика»). В связи с этим представляется необходимым выделить свойства и признаки, присущие именно данному виду ненормативных правовых актов.

1. Эмпирические правовые акты публичного управления создаются в процессе обобщения практики административной деятельности органов и должностных лиц публичной власти по реализации и, прежде всего, применению норм административного и муниципального права в процессе осуществления предоставленных им полномочий. При этом следует отметить, что одним из полномочий органов исполнительной власти является обобщение практики их административной деятельности. При этом следует признать необходимым закрепление в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, полномочия по обобщению и закреплению практики деятельности по осуществлению муниципального управления, чего, к сожалению, нет.

2. Эмпирические правовые акты содержат практику правоприменения норм административного или муниципального права в целом, а не конкретного правоотношения и характеризуются повторяющимися, регулярными, а не индивидуально-распорядительными воздействиями на управленческие правоотношения. Данный признак сформулирован Конституционным судом РФ в своем постановлении¹.

¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // Собр. законодательства РФ. 2015. № 15, ст. 2301.

3. Эмпирические правовые акты не порождают новых прав и обязанностей субъектов публичного управления. Они формируют единообразное, целесообразное, желаемое и необходимое поведение субъектов административной деятельности, кроме этого, являются основой для дальнейшего нормативно-правового регулирования управленческих отношений.

4. Эмпирические правовые акты формируются как продукт обобщения административной практики деятельности органов и должностных лиц публичной власти, наделенных государственно-властными и исполнительно-распорядительными полномочиями содержать в себе правовые предписания, направленные на единообразное, целесообразное и необходимое применение норм права при осуществлении публичного управления.

Таким образом, эмпирический правовой акт государственного и муниципального управления представляет собой вид неправового акта управления, не порождающий новых прав и обязанностей субъектов публично-управленческих отношений, содержащий в себе правовые предписания, направленные на единообразную, целесообразную и необходимую реализацию (и прежде всего применение) норм административного и муниципального права при осуществлении публичного управления.

Второй формой овеществления административной практики является облечение ее в юридически значимую систему *организационных действий* должностных лиц органа публичной власти или их служащих. Таковой формой выступают организационные управленческие операции (обыкновения управленческой практики), которые менее выражены, но вместе с тем играют не последнюю роль в осуществлении повседневной административной деятельности органов и должностных лиц публичной власти. *Организационные управленческие операции (обыкновения управленческой практики) следует понимать как управленческие операции, формируемые в процессе многократного повторения реализации норм административного и муниципального права при осуществлении внутреннего государственного и муниципального управления, возникающие как реакция управляющих субъектов на необходимость совершенствования процессов внутреннего управления, унификации административных процедур управленческой деятельности субъектов государственного и муници-*

пального управления. В контексте административной деятельности органов и должностных лиц публичной власти организационные управленческие операции (обыкновения управленческой практики) следует воспринимать как *внутриуправленческие операции, формируемые в процессе многократного повторения реализации норм административного права при осуществлении внутренней управленческой деятельности, возникающие как их реакция на необходимость совершенствования процессов внутриорганизационной деятельности органа публичной власти, унификации административных процедур их административной деятельности.* В приведенном определении отмечены ключевые признаки данной формы объективизации административной практики. Это позволяет отметить, что эта форма объективизации административной практики представляет собой многократно повторяемые операции, осуществляемые органами и должностными лицами. Также в рассматриваемом определении следует обратить особое внимание на понятие «повторяемая операция» и то, какое значение оно имеет для административной деятельности органов и должностных лиц публичной власти.

Повторяемая операция весьма сходна с «административным обычаем», но таковой не является. Во-первых, административно-правовая наука весьма обосновано отмечает отсутствие административного обычая как источника административного права¹. Во-вторых, правовой обычай иначе как источник (форма) права в науке не рассматривается. Это значит, что в административном праве административного обычая как такового не существует и существовать не может. «Ни в одном из действующих законодательных актов не указано, что этот источник может рассматриваться в качестве юридической формы внешнего закрепления административно-правовых норм»². В-третьих, вместе с тем в деятельности органов и должностных лиц внутренних дел имеют место регулярно повторяемые управленческие или административно-юрисдикционные операции, которым присуще определенное

¹ См.: Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации. М.: ЮНИТИ, 2010. С. 54; Административное право России: учеб. / под ред. П.И. Конова. М., 2009. С. 50.

² Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации. М.: ЮНИТИ, 2010. С. 54.

организационное и юридическое значение и которое не признаются в качестве специфического источника (формы) административного права. Наличие данного явления вынуждает определиться со следующим: какое значение имеют регулярно повторяемые управленческие операции для административной деятельности органов и должностных лиц публичной власти. В связи с тем обстоятельством, что обычай в российской юридической науке воспринимается как источник права, а для административного права такой источник права не приемлем, а также в связи с недопустимостью использования одинаковых понятий, обозначающих различные явления (процессы), следует регулярно повторяемые управленческие или административно-юрисдикционные операции определить как *обыкновение управленческой деятельности*, представляющее собой сформированное правило поведения, возникшее как форма объективизации административной практики. Ранее мы определяли *обыкновение управленческой деятельности* как административное (чиновничье) *обыкновение*, представляющие собой *систему социальных (неправовых) норм, регулирующих организационно-корпоративные отношения, возникающие в процессе деятельности служащих государственного аппарата и носящие локальный характер, лежащие в основе формирования административно-правового обычая*¹. В целом приведенный подход отражает суть рассматриваемого явления, но нуждается в дальнейшем развитии и уточнении. В настоящее время нам представляется, что *обыкновение управленческой деятельности* нельзя сводить лишь к системе правил, реализуемых во внутриорганизационной системе управленческих отношений. Представляется, что *обыкновения управленческой деятельности* могут иметь определенное и внешнеуправленческое значение, в какой-то степени затрагивать права и обязанности управляемых субъектов.

Обыкновения управленческой деятельности как форма объективизации административной практики формируются в определенных сферах управленческих отношений, что может свидетельствовать об ограниченной сфере не только возникновения этих обыкновений, но и их применения. Принимая во внимание

¹ Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное обыкновение и его значение для правоприменительной практики // Общество и право. 2013. № 3. С. 228.

высказанные соображения, следует признать, что обыкновения управленческой деятельности возникают исключительно в сфере внутриуправленческих общественных отношений. В свою очередь, внутриуправленческая сфера общественных отношений, где возникает обыкновение управленческой деятельности, может быть дифференцирована по признаку актуализации практической деятельности для реализации функций и решению задач органа публичной власти, их структурных подразделений, включая задачи их территориальных органов. Такими сферами, по нашему мнению, являются:

обыкновения управленческой деятельности, возникающие внутри органа публичной власти между его структурными подразделениями, включая территориальные органы;

обыкновения управленческой деятельности, возникающие внутри органа публичной власти между его государственными служащими;

обыкновения управленческой деятельности которые формируются и реализуются в отношениях между организационно и служебно неподчиненными органами и должностными лицами публичной власти и иными субъектами административно-правовых отношений.

Обязательность обыкновения управленческой деятельности не является очевидной. С одной стороны, эти обыкновения необходимы к исполнению поскольку они рациональны, целесообразны и направлены на оптимизацию и повышение эффективности деятельности по осуществлению публичного управления. С другой – не являясь обличенными в правовой акт (нормативный и ненормативный), обыкновение выступает в роли, как ее назвал А.А. Белкин, параюридической нормы, а точнее квазиюридической нормы. В связи с этим обыкновение управленческой деятельности не является строго обязательным для государственных (муниципальных) служащих. Некая двойственность обязательности обыкновений управленческой деятельности поддерживается самой сложившейся системой внутриуправленческих отношений, вместе с тем отсутствием мер юридической ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Подводя итог, следует отметить, что административно-правовая (административная) практика – это овеществленный результат деятельности органов и служащих публичной власти. По форме объективизации (овеществлении) уместно выделить два вида административной практики: административная практика, выраженная в юридически значимом документе, исходящим от органа публичной власти и выраженным в эмпирическом правовом акте; административная практика, облеченная в юридически значимую систему организационных действий должностных лиц органа исполнительной власти или местного самоуправления (обыкновении публично-управленческой деятельности).

Каждая из приведенных форм овеществления административно-правовой практики выступает значимым правовым средством в МАПР, способствуя повышению единообразия и эффективности правового регулирования административно-правовых отношений.

Глава 4. Функциональный аспект механизма административно-правового регулирования

4.1. Акты применения норм административного права и их сущностная интерпретация

Применение права, по мнению С.С. Алексеева, – это критерий одного из свойств логики права, которая сориентирована на получение результатов, на обращение в действительность выражаемого в позитивном праве «должного» и «возможного». Это повелительная индивидуально-правовая деятельность, которая обращена на решение злободневных вопросов, «требующих» права, и в итоге чего в материю правовой системы вводятся новые компоненты – властные персональные предписания¹. Объективированным выражением результата действий уполномоченного органа или его должностного лица по применению нормы административного права, по мнению А.П. Коренева, является акт правоприменения, в котором отражаются главные заключения и решения по управленческому вопросу.

Акты применения права представляют собой один из наиболее значимых способов воздействия современного административного права на систему общественных отношений, который состоит в обеспечении индивидуально-конкретного воздействия МАПР. Такой вид правовых актов представляет существенную правовую форму осуществления управленческих операций по достижению нужного результата публичного управления.

Сущность субъективной административно-правовой регламентации общественных отношений состоит в формировании на базе норм административного права императивных установок, адресованных определенным субъектам. Такой вид деятельности выражен в установленных формах, а ее итогом является индивидуальный правовой акт, включающий повелительные команды и являющиеся одной из обязательных частей в МАПР.

¹ См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2002. С. 266–267.

Административно-правовые акты чаще и масштабнее принимаются органами и должностными лицами публичной власти, но они также присущи и для аппаратов других ветвей публичной власти. Будничная внутрисистемная работа глав законодательных и судебных учреждений сопровождается разработкой и утверждением различных директив и указаний.

В правовой литературе имеют место разнообразные точки зрения по проблеме того, какое определение в большей степени воспроизводит суть акта применения нормы административного права – «индивидуальный акт управления» или «административный акт». Основываясь на постулатах теории государства и права, можно однозначно сказать, что акт применения административно-правовой нормы – это индивидуально-правовой акт, и наравне с нормативно-правовым он выступает видом правового акта. Возникая как результат управленческой деятельности, индивидуальные правовые акты обычно отражают особенности исполнительно-распорядительного функционирования. Поле деятельности публичной власти не может существовать без такой категории правовых актов, так как наравне с нормативной регламентацией общественной жизни нужно непрерывное и быстрое влияние на порядок в общественных отношениях. Значительная инициативность влияния на формирование общественных отношений отличает правоприменительную деятельность субъектов публичной власти от применения норм административного права судьями федеральных судов и мировыми судьями.

Исследование научных мнений немецких и французских специалистов о теории административного акта, проведенное Ю.Н. Стариловым, дало возможность автору утверждать, что административные акты – это основа общего административного права, своеобразная публично-правовая сфера осуществления управленческих функций и особенный вид управленческого процесса.

Главным отличительным признаком в европейском административном праве выступает то, что во Франции признается в одинаковой степени как нормативный, так и индивидуальный административный акт. В Германии, согласно закону об административном процессе, «административный акт – это любое распоряжение, решение либо другая государственная мера, которую

принимает субъект властной деятельности в целях регулирования конкретного вопроса в сфере публичного права и которая сориентирована на прямое внешнее влияние»¹.

Такая дефиниция позволяет отметить соответствующие узловые качества административного акта:

- 1) предел государственного влияния;
- 2) утверждение компетентным субъектом;
- 3) направленность на регулирование конкретного вопроса;
- 4) обращенность в собственном влиянии на внешнюю среду.

Необходимо подчеркнуть, что сообразно германскому законодательству административный акт и принятие нормы административного права являются разными формами управленческих действий. В российском же административном праве акты применения административного права являются особым и самым распространенным типом правовых актов. Они обладают двойственной природой: имеют свойства, присущие нормативно-правовым актам, и вместе с тем, приобретая свойства самостоятельного звена МАПР, принципиально различны с ними.

Проблемам теории правовых актов, практике использования всевозможных их видов посвящено много научных трудов специалистов в сфере общей теории права, административного права и других отраслей права. Юридический акт – это универсальная форма реализации государственной власти. Он рассматривается как выражение государственно-властного волеизъявления, обращен на ассемблирование общественных отношений либо через принятие правовых норм, либо в силу возникновения, трансформирования или прекращения правоотношений, так как в функционирующем законодательстве нет дефиниции понятия «решение». Л.А. Николаева и А.К. Соловьева вполне аргументировано предложили употреблять типичный в теории административного права, правотворческой и правоприменительной практике термин «правовой акт». Он употребляется в Конституции РФ, Федеральных конституционных законах, актах Президента РФ, Правительства РФ и иных органов государственной власти на территории Российской Федерации. В п. 1. ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

¹ См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 35.*

местного самоуправления в Российской Федерации» применяется определение «муниципальный правовой акт» и звучит оно как «решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер»¹.

Отчетливость и ясность совокупности терминов, бесспорно, способствует пониманию сути вопроса, исключает основания для разночтений.

Безупречная дефиниция правового акта обеспечивает разработку оптимального понимания некоторых разновидностей правовых актов, в том числе административно-правовых актов; результативное использование известного способа установления понятия через понятие ближайшего рода. Среди проблем разностороннего обращения к определению Р.Ф. Васильев² в своей работе видит всего-навсего желание авторов отразить во всяком новом определении какие-либо составляющие, не зафиксированные в уже имеющихся определениях. Существование множества несовершенных дефиниций обуславливается множеством причин объективного и субъективного характера. Может сказаться сложность смысла устанавливаемого явления, наличие отношений и связей (в частности, определяется разный выбор родового явления), переоценка одних и недооценка вторых качеств и свойств.

Самой благополучной продолжительный период считалась дефиниция правового акта, предложенная С.С. Алексеевым. По его авторитетному мнению, правовой акт представляет собой внешнее выражение власти государства или отдельных властных

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

² Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1998. № 5. С. 4–5.

субъектов, сосредоточенное на получении обусловленного правового результата. Преимущество подобного подхода к дефиниции не столько в его лаконичности, сколько в употреблении с целью его характеристики таких качеств, как волевой (властный) характер акта и внешняя выраженность воли. Указание на «определенный юридический эффект», с точки зрения Р.Ф. Васильева, выступает пороком (самое малое по трем причинам). Во-первых, в дефиниции речь идет не о приобретении посредством правового акта определенного юридического эффекта, а о том, что акт направлен на достижение эффекта. Во-вторых, одним из значений термина «эффект» является результат. В-третьих, в современной правовой литературе при характеристике правового акта чаще говорят не о юридическом эффекте, а излагают его качества иными словами, т. е. установление правовых норм, их изменение, отмена, а также возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений. На наш взгляд, последние две позиции можно рассматривать как верные, а вот первое замечание не является оправданным, так как в результате оперативно-распорядительной (процедурной) правоприменительной деятельности возможно принятие как исходного, так и производного решения, что не характеризуется получением юридически значимых последствий. Несколько позднее С.С. Алексеев модифицировал формулировку правового акта и представил более широкое его определение. Данным термином, писал он, обозначаются:

а) поступки (поведение), обычно правомерные, т. е. юридические факты, выступающие основой для тех или иных юридических результатов;

б) итог позитивного поведения, т. е. юридически немаловажное, состоятельное звено правового режима, вошедшее в правовую материю в ходе нормотворческой, повелительной, индивидуально-правовой или самостоятельной деятельности властных субъектов;

в) правовой документ, т. е. словесное документально выполненное выражение властной воли, закрепившее правовое поведение и соответствующий его итог.

Акты административного правоприменения, как и аналогичные нормативные правовые акты, принимаются органами

публичного администрирования и всецело могут устанавливаться одним и тем же органом и должностным лицом. Так, Президент РФ и Правительство РФ, а также федеральные министерства могут разработать и утвердить нормативные и индивидуальные правовые акты порой даже в одной и той же форме. В виде указов принимаются президентские решения нормативного и ненормативного характера. В решениях Правительства РФ имеют место как нормативные правовые акты управления, так и акты исполнительно-распорядительного характера. Но, несмотря на отмеченное сходство, акты применения норм административного права являются особым видом административно-правовых актов. Их своеобразие в том, что:

1) акты административного правоприменения обращены на урегулирование определенного правоотношения, тогда как нормы административного права распространяют свое влияние на неопределенное количество типовых правоотношений;

2) в актах административного правоприменения субъекты индивидуального властного воздействия определены официально;

3) актами административного правоприменения учреждаются конкретно определенные права и обязанности индивидуальных или коллективных субъектов, которые вероятны в обстоятельствах, обусловленных в правоприменительном акте, или вытекают прямо из положений закона.

Сущность акта применения нормы административного права установить достаточно не просто по причине того, что значение акта правоприменительной деятельности компетентного участника государственного управления многосложно. Например, по мнению В.А. Юсупова, оно тройственно. В первую очередь, это одна из стержневых форм претворения в жизнь права, которая позволяет воплотить в действия участников административно-правовых отношений порядок, сформулированный нормами права. Следует сказать, что правоприменительные акты служат объективированным отражением одной из двух сторон административно-правового регулирования – теории и практики, нормотворчества и правоприменения. При содействии индивидуальных правовых актов во всякой жизненной ситуации проводится коррекция поведения участников общественных отношений согласно требованиям нормы права. Порой при создании акта применения

нормы административного права участники выступают как равноправные. Правоприменительный акт может быть основан как на строго обязательных отношениях, так и на диспозитивных отношениях (равенства и координации). Непосредственно характер исполнительной власти имеет в виду доминирование повелительных средств ее реализации. В то же время признаки диспозитивности все масштабнее употребляются в сфере публичного администрирования. В качестве примера можно привести активное использование в деятельности органов исполнительной власти административных договоров (соглашений).

Значимость акта правоприменительной деятельности заключается также и в том, что он, выступает формой подзаконного правового регулирования административных правоотношений, аккумулирует волевою энергию субъекта правоприменения, которая определенным образом изменяет общественно-правовые связи и модифицирует их согласно целям, заложенным в административно-правовых нормах. Соответственно, можно утверждать, что, будучи формой претворения в жизнь норм права, правоприменительный акт выражает его управленческую сущность.

Установление индивидуально-правового акта субъектом публичного управления сориентировано на трансформирование индивидуальных прав и обязанностей иных участников административно-правовых отношений и оказывает влияние на их поведение в определенных условиях. Таким образом, отмечает В.А. Юсупов, акт правоприменения, с одной стороны, является элементом организации реализации норм права, а с другой (и это главное) – средством воплощения в жизнь процесса публичного управления. В этом месте заложено основание для момента, который определяет значимость акта правоприменения. С точки зрения некоторых ученых, правоприменительный акт выступает самостоятельным компонентом в МАПР и вполне может быть охарактеризован как юридический факт.

Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов на основании обобщения индивидуальных и нормативных административно-правовых актов в понятие «акты государственной администрации» в качестве содержательных признаков указывают следующие:

1) принимаются при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности;

2) подзаконны;

3) имеют официальный характер акта администрации;

4) реализуют властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления;

5) имеют правовой характер, если принимаются в установленном порядке и оформляются надлежащим образом;

6) влекут юридические последствия (устанавливают, изменяют нормы права; влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служат юридическими фактами)¹.

Рассмотрение изучаемого определения сквозь исполнительно-распорядительную форму управленческой деятельности использовалось в течение долгих лет при выработывании понятий актов государственного управления в трудах российских специалистов и, к сожалению, не приобрело соответствующего методического обоснования. А.П. Корнев в ходе непосредственного исследования правоприменительных актов в административном праве ввел в определение следующие тезисы:

1) акт применения нормы административного права – это решение административно-правового дела, которое состоит в окончательной юридической квалификации фактических обстоятельств;

2) это действие компетентного органа или должностного лица;

3) это индивидуальное государственно-властное предписание, направленное на воплощение правил административно-правовой нормы в жизнь².

Отталкиваясь от того, что сегодня нет официального формально-отраженного определения акта правоприменения, и в том числе акта применения нормы административного права, значительное количество авторов берут за основу элементы исторически сформировавшейся теории административного акта,

¹ См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 8–10.

² См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 112.

т. е. удостоверяют его основные характерные черты. При этом умозрительное использование герменевтического приема дает возможность, по нашему мнению, увидеть смысловые отличия, которые есть между представлениями «действие по принятию решения», «индивидуально властное предписание» и «акт правоприменения».

Если отталкиваться от того, что первое из показанных определений охватывает завершение правоприменительного действия, второе показывает на итог применения нормы административного права, то третье отражает последствие решения по административному делу, рассматриваемое в неделимости с его внешней, документальной формой. Отображение существа явления через то, что можно считать первостепенным и обязательным, дает возможность выразить своего рода теоретическую модель последовательно вводимых в определение акта применения нормы административного права звеньев: «акт-действие», «акт – властное предписание» и «акт-документ».

Множественные определения административно-правовых индивидуальных актов отражают присутствие двух ключевых подходов. В первом случае это акты-действия, во втором подходе акты – документы с допустимыми придатками (действие – волеизъявление, письменный акт). Упорное объединение Р.Ф. Васильевым в определении правового акта терминов «действие» и «волеизъявление» по существу проблемы верно, но оно, на наш взгляд, немного мешает отдельному толкованию этих составляющих. Бесспорно то, что это, прежде всего, активные действия. Хотя в суде можно обжаловать не только действия органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, но и бездействие таких субъектов, т. е. невыполнение исполнительными органами публичной власти установленных для них обязанностей. В данном положении следует понимать, что бездействие компетентного субъекта не образует индивидуально-правового акта, его формулирует только постановление судьи.

Не менее значимо указать на то, что это действие компетентного субъекта по применению норм административного права является целенаправленным. Некоторого рода полемику в правовой

литературе вызывали слова В.В. Лазарева. В его научном труде «Эффективность правоприменительных актов» указывается, что действительная цель правоприменения состоит в устранении имеющихся препятствий в применении норм права определенными субъектами. Это и составляет основную ценность акта правоприменения.

Сложно сказать, следствием чего явилась смена научных взглядов автора, однако в его ранней работе указывается, что главная роль актов применения норм заключается в индивидуальном регулировании, казуальном влиянии на общественные отношения. Безусловно, общественная значимость правоприменительной деятельности проявляется в исключении противоречий между формальной определенностью нормы административного права и спецификой ситуации, на которую она рассчитана. С принятием правоприменительного акта смягчаются или ликвидируются противоречия в форме коллизий административно-правовых норм, детализируются относительно-определенные правовые установки. Исполнительные органы публичной власти, применяя административные индивидуально-правовые акты, делают эффективным путь достижения цели. Вместе с тем не это составляет первостепенное их предназначение.

На наш взгляд, главной целью для акта применения нормы административного права выступает вызов обусловленных правовых последствий, которые вполне возможно анализировать как фактические и юридические. Юридические последствия концентрируются в официальном документе, наполняющем правоприменительный акт. Они свидетельствуют о правовом положении адресата в итоге индивидуализации требования нормы административного права. Некоторую специфичность в подтверждении содержательности акта применения административно-правовой нормы предполагают эпизоды с употреблением устной формы распоряжения. Юридические последствия создают либо модифицируют в процедурном порядке административно-правовое положение адресата.

Фактические последствия при разновидности актов правоприменения могут быть многообразными, но, во всяком случае, они всегда проявляются в поведении субъектов, которым обращено властное распоряжение по поводу обладания правом, со-

блюдения правовых обязанностей либо претерпевании обусловленных законом лишений.

В своем научном труде «Основные начала административного права» А.И. Елистратов писал, под термином «юридический акт» подразумевается любое действие, которое раскрывает чье-либо желание инициировать юридический результат. В юридическом акте выражается не какая-либо государственная или прочая аналогичная воля, а действительная воля человека (одного конкретного человека или согласованная воля неопределенного количества человек). Для того чтобы сформулировать юридический акт, воля должна быть выявлена вовне. Только желание инициировать своей возможной акцией какой-либо правовой результат еще не формирует юридический акт. Таким образом, юридический акт – это волеизъявление (выражение воли).

Волевая природа правоприменительного акта доказывается еще и тем, что нормы административного права воплощаются в жизнь посредством волеизъявлений, когда осмысленное стремление компетентных субъектов к установленной цели передается в зону их социальной практики. Акты применения норм административного права фиксируют волю уполномоченного органа или его должностного лица для определенной ситуации.

Исходя из сути акта правоприменения И.Я. Дюрягин отмечал, что существо правоприменительных актов, как и применяемых норм, составляет воля государства. Причем, как отметил В.В. Лазарев, она формируется из воли, проявленной в правовой норме и воли компетентного субъекта применения нормы права. Воля адресатов не может характеризовать сущностную сторону правоприменительных актов¹. Кроме общей волевой сущности актов правоприменения И.Я. Дюрягин отметил сущность иного толка, а точнее сущность самостоятельных видов правоприменительных актов. Эта идея, бесспорно, верна при отдельном уточнении. Вопрос в том, что государственная воля имеет собственное проявление во всех актах правоприменения органов государственной власти. А поскольку мы поставили задачей осмыслить сущность акта применения нормы административного права, выделить их в массиве нормативных и иных отраслевых

¹ Лазарев В.В. Применение советского права. Казань: Казанский университет, 1972. С. 63.

правоприменительных актов, то необходимо сосредоточить заинтересованность на том главном, без чего они не смогут существовать как самостоятельный вид.

Представленные выше утверждения разъясняют общее представление индивидуально-правового акта через действие-волеизъявление. Соответственно, вполне объяснима дефиниция акта применения нормы административного права через волевое (властное) действие уполномоченного органа или должностного лица, направленное на создание определенных правовых последствий. Но отражение сущности акта применения нормы административного права только через властное волеизъявление не представляется достаточным. Наличие индивидуального административно-правового акта нельзя обосновать только совершением уполномоченным субъектом властного действия.

По сути предлагаемой логической модели вытекающим компонентом в содержании акта применения нормы административного права является «властное предписание». Дозволение, разрешение и запрет, как уже было сказано ранее, рассматриваются как первичные способы влияния на поведение участников административно-правовых отношений. Опираясь на авторитетное мнение С.С. Алексеева о том, что «троица» (позитивные обязывания, дозволения и запреты) образует глубинный слой МПР, подтвердим идею того, что, собственно, они вскрывают отправные теоретические начала административно-правового регулирования. Так, позитивные обязывания, часто подвергаемые анализу как предписания, при всей их надобности и значимости, имеют в системе административного права несколько необычное место. По своим основным характеристикам они выступают не социально-правовым регулятором, а государственно-правовым регулятором, иными словами проявлением государственно-властного функционирования. Как независимый способ правового регулирования они на фоне общего дозволения и общего запрета в теории государства и права часто не находят достаточных оснований для собственного олицетворения. Кроме этого, с одной стороны, предписание вбирается основательной связью «дозволение – запрет», с другой стороны, в собственном смысле оно может варьировать беспредельно, вводя в себя и запреты и дозволения.

Несколько ранее уже было сказано, что учредительная роль предписания в административно-правовой сфере является частью теории административного права, и немаловажность данного способа правового регулирования разъясняется, в первую очередь, тем, что реализация управления как организационной целевой деятельности невозможна без императивного учреждения должного поведения, без властного распоряжения, исходящего от управляющего к управляемому. В научных работах современных специалистов предписание толкуется как общее понятие, которое может быть употреблено при характеристике любого способа правового регулирования.

В разбираемом определении акт применения нормы административного права рассматривается пока только в качестве действительного властного воздействия. Однако, опираясь лишь на такое суждение, непросто обосновать силу действия правоприменительного акта после проявленного волеизъявления уполномоченного субъекта. А еще сложнее разъяснить вопрос, связанный с тем, что акты применения нормы административного права обладают юридической силой и после преобразования или упразднения уполномоченного органа либо должности с юрисдикционными полномочиями, как это, например, совершается в связи с претворением в жизнь Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации»¹. Также сложно уяснить положение, закрепленное в ст. 4.6. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с которым решение о применении меры административного наказания в течение одного года обеспечивается «состоянием наказанности» лица, в отношении которого оно вынесено. Управленческая состоятельность данного положения вещей обосновывается наличием акта-документа, который сначала выступает логическим продолжением субъективного волеизъявления, а затем – условием действительности властного предписания. В таком виде довольно точно отображается содержание термина «документ», что в переводе с латинского языка *documentum* – доказательство, свидетельство.

¹ О системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

Проблема единого понятия юридического письменного документа во всех областях законодательства требует участия законодателя. Качества и особенности документов получают названия в зависимости от того, как и какие документы применяются в той или иной отрасли права.

Имеющийся сегодня технический потенциал работы с информацией уже не позволяет употреблять определение документа по правилам ГОСТ 16487.70: «средства фиксации в письменном виде сведений о фактах, событиях, явлениях объективной действительности и мыслительной деятельности человека». В Федеральном законе от 29.12.2004 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» документ определен как «материальный носитель с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи (фонограммы), изображения или их сочетания, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения». Данное определение, следует согласиться с точкой зрения Р.Ф. Васильева, не способствует применению современной технической базы для утверждения и формулирования волеизъявления властных субъектов в правоприменении¹, хотя есть основания констатировать то, что большая часть властных акций в сфере применения норм административного права непременно облачается в процессуальный документ (приказ, постановление). Такой подход дает основания отдельным специалистам давать развернутое определение правового акта на базе акта-документа. Так, по мнению Ю.А. Тихомирова и И.В. Котелевской, «правовой акт есть письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, местным самоуправлением, институтами прямой демократии) имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений»².

Сообразно такому определению правовой акт отражает властные веления, что свойственно далеко не всем правовым актам, а преимущественно актам органов публичной власти, что свидетельствует о наличии особенной характерной черты у акта применения нормы права.

¹ См.: Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1998. № 5. С. 22.

² См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. пособие. М., 1995. С. 14.

Как бы акт-документ ни формулировал волю субъекта, уполномоченного применить норму административного права, он останется только документом. Властное волеизъявление не может быть тождественным закрепляющей процедурной форме.

Обосновывать общую характеристику акта применения нормы административного права на базе понятия «акт-документ» методологически неверно. Во-первых, сегодня в правоприменительной практике применяются более совершенные технические возможности фиксации властного волеизъявления субъектов правоприменения, например с использованием цифровых технологий. Во-вторых, как во внешней, так и внутренней сферах государственного администрирования используются формально не отраженные устные директивы, направленные на соответствующий юридический и фактический результат.

Исследование в качестве индивидуального административно-правового акта конклюдентных операций или устных указаний соответствующих субъектов административно-правовых отношений создают определенную дискуссию. Так, В.М. Сырых полагает, что жест сотрудника полиции, которым он требует от водителя остановить автомобиль, или другие действия нельзя считать правоприменительным актом. Это реальное правоотношение, которое возникает между сотрудником полиции и водителем автомобиля, при реализации первым государственно-властных полномочий. Правоприменительный же акт имеет место лишь в ситуации привлечения водителя к административной ответственности за совершение правонарушения в сфере безопасности дорожного движения¹. Иными словами, автор полагает, что в данном случае речь идет о не применении права, а другой форме его воплощения в жизнь – использовании полномочий. И, в принципе, получается так, что такая точка зрения совершенно аргументирована даже в пределах данного рассуждения об элементах модели акта применения нормы административного права. Письменная словесно-документальная форма отсутствует, а мнение о том, что устные акты не являются менее значимыми, нуждается в дополнительной аргументации.

¹ См.: Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2004. С. 360.

Учитывая, что в теории государства и права вообще и административного права в частности правоприменительные акты, как правило, предусматривают письменное отражение и обретают юридическую силу лишь тогда, когда оформляются в надлежащем процессуальном порядке, не стоит отвергать существование недокументированных устных команд и иных указаний. Особенности функций, задач и характер работы исполнительных органов публичной власти не дает основы надеяться на то, что когда-либо станет вероятным отказ от употребления устных индивидуально-правовых актов. Безусловно, там, где можно заменить устный акт применения нормы административного права актом-документом, такое должно иметь место.

В целях рассмотрения вопроса о том, является ли акт-документ ключевым содержательным компонентом в модели акта применения норм административного права, проанализируем ситуацию, которая предполагает аннулирование индивидуального акта правоприменения. Что подлежит отмене: действие компетентного органа или должностного лица, применившего норму административного права, акт-документ или что-то иное?

Отмена уже совершенного волевого акта (действия) невозможна. Его возможно прекратить до завершения. Документ как материальный носитель властной юридически значимой информации отменить тоже невозможно. Соответственно, применяя логические возможности представленной ранее абстрактной модели содержания акта применения нормы административного права, можем рассуждать следующим образом. Волеизъявление, выраженное в действии компетентного органа или должностного лица по применению нормы административного права, сосредоточенном на достижении юридического результата, образует обязательное веление, которое фиксируется в акте-документе. В итоге можно дать ответ на поставленный вопрос, а также представить ряд немаловажных выводов.

1. Отменяется не действие должностного лица и не документ, а образованное в итоге волеизъявления властное веление, которое зафиксировано в документе.

2. Признание того, что основные два элемента модели «действие» и «властное предписание» представляются «суть-образующими» и «суть-содержащими», никак не принижает значимости акта-документа.

3. Представление акта-документа в качестве содержательно-го, но факультативного элемента модели оставляет оправданным употребление в правоприменительной практике устного либо конклюдентного акта применения нормы административного права.

4. Опираясь на приведенные выше аргументы, возможно с уверенностью сказать, что первостепенным и неизменным в акте применения нормы административного права, т. е. его сутью, является властное веление, в какой бы форме оно ни проявлялось.

Таким образом, применение метода моделирования дало нам возможность сформулировать основополагающее (модельное) определение акта применения нормы административного права. Таковым можно считать действие компетентного субъекта, выраженное в юридически-властном велении, имеющем преимущественно документальное оформление.

Представленное базисное определение акта применения нормы административного права имеет высокое методологическое значение и способствует поиску оптимального, весьма важного для науки и современной правоприменительной практики определения.

Комплексный анализ известных теоретических суждений о типичных признаках актов правоприменительной деятельности дает возможность содержательно наполнить и творчески аргументировать полное определение акта применения нормы административного права. Автором наиболее емкого перечня признаков правового акта управления можно назвать Ю.Н. Старилова, который определяет, что административному акту характерны следующие признаки:

1) выступает решением, которое является следствием спланированных и выполненных действий со стороны уполномоченных субъектов публичного управления;

2) принимается полномочным субъектом в рамках предоставленной законом компетенции;

3) принимается в одностороннем порядке;

4) представляет собой юридически властное волеизъявление и выступает как реальное действие;

5) определяет обязательные правила поведения и регламентирует конкретные управленческие отношения;

- б) устанавливает пределы должного поведения субъектов в области государственного управления;
- 7) является разновидностью юридических документов;
- 8) имеет особую форму и порядок утверждения;
- 9) законность и подзаконность правового акта управления выступают в качестве самостоятельного признака.

Немного другое определение акта правоприменительной деятельности органов публичного управления выражает В.В. Лазарев и подобающим образом отмечает присущие ему черты.

1. В таких актах реализуются функции государственного управления.

2. В правоприменительных актах воплощается в жизнь компетенция органа государственного управления, которая представляет собой совокупность полномочий данного органа по осуществлению государственной власти. Компетенция как социально-правовое явление «привязана» к определенному органу государственного управления. Поэтому правоприменительный акт хотя и отражает общие цели управления, задачи всей системы исполнительно-распорядительных органов, но реализует прежде всего компетенцию конкретных органов управления.

3. Правоприменительный акт является юридической формой реализации норм материального и процессуального права.

4. Присутствие властных полномочий у органов государственного управления обеспечивает властность издаваемых ими актов.

5. Акты применения права обращены на возникновение, изменение или прекращение индивидуальных прав и обязанностей субъекта управления.

6. Акты правоприменительной деятельности органов государственного управления предполагают однократное их использование в конкретной ситуации.

На такие типичные качества акта применения правовой нормы как конкретный характер и активные действия еще 60 лет назад указывал Ю.А. Соколов¹.

¹ Соколов Ю.А. О специфических признаках актов применения правовых норм // Советское государство и право, 1954. № 8. С. 80–81.

Д.Н. Бахрах также отметил ряд признаков в характеристике актов государственной администрации:

- 1) являются правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности;
- 2) отвечают действующим законам, т. е. подзаконны;
- 3) имеют официальный характер;
- 4) основываются на властных полномочиях автора и выступают односторонним повелительным волеизъявлением;
- 5) принимаются в определенном порядке и должным образом оформляются;
- 6) влекут юридически значимые последствия.

Стержневые признаки акта применения нормы административного права А.П. Коренев определил следующим образом.

- 1) имеет субъективный характер, т. е. адресован на решение определенного управленческого дела;
- 2) имеет правовую природу и государственно-властный характер;
- 3) выходит в свет в результате либо согласования воли субъекта правоприменения с волей иного участника правоотношений, либо только волеизъявления субъекта правоприменения;
- 4) влечет возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений;
- 5) носит творческий характер.

Данная методика исследования суждений разных специалистов не позволяет создать искомое определение через элементарную сумму признаков, так как показанные научные точки зрения созданы на разных этапах развития науки государственного администрирования, а для их обоснованности учеными использовались неодинаковые методологические подходы.

Итоги проведенного анализа позволяют констатировать бесспорность первичных выводов о деталях абстрактной модели акта применения нормы административного права, а также сделать вывод о том, что при формулировании общего понятия акта применения норм административного права надлежит учитывать еще и следующие обстоятельства.

1. В актах применения норм административного права исполняются функции государственного управления и местного самоуправления.

2. В актах применения норм административного права реализуется компетенция суда (судьи), органа государственного или муниципального управления, их должностных лиц. Каждый из указанных субъектов может издавать правоприменительные акты только по определенному кругу вопросов (предметов ведения). Компетенция как социально-юридическое явление «привязана» к конкретному органу или должностному лицу.

3. Акт применения нормы административного права нельзя характеризовать как механическую информацию о волеизъявлении компетентного субъекта. Субъект применения права творчески формирует содержание акта таким образом, чтобы в нем сочетались интересы всех участников административно-правовых отношений с учетом воли законодателя.

4. Правоприменительные акты выступают в качестве юридической формы реализации материальных и процессуальных норм административного права. Материальные нормы административного права оказывают влияние на содержание правоприменительного акта, а административно-процессуальные – определяют его форму.

5. Правоприменительные акты являются видом подзаконной административно-правовой регламентации. Они объективируют властную волю субъекта правоприменения, направленную на воплощение в жизнь целей и задач, предусмотренных нормой права.

6. Акты применения норм административного права – это юридические факты, так как с ними связано возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений.

7. Акты применения норм административного права всегда обращены к конкретным адресатам. Конкретность является существенной особенностью, которая дает возможность отграничить его от административного нормативного правового акта.

8. Наличие властных полномочий у субъектов правоприменения обеспечивает властность издаваемых ими актов, однако она не связана с непосредственной подчиненностью.

Наряду с перечисленными характерными свойствами акта применения нормы административного права, на наш взгляд, следует обозначить еще одно, которое не нашло отражения в представленных авторских взглядах. Представленный вид отраслевых правоприменительных актов имеет свойство правового генезиса. Правоприменительная деятельность является важным связующим элементом между практикой реализации административно-правовых норм и правотворческой деятельностью государства, обеспечивая единство в вопросах административно-правового регулирования. Она не только позволяет сконцентрировать государственные усилия на наиболее значимых проблемах административно-правового регулирования, но и инициирует принятие таких правовых предписаний, которые в максимальной мере отвечают задачам публичного управления.

Практическая ориентированность исходящих от компетентных субъектов применения норм административного права обращений и рекомендаций по улучшению действующего законодательства способствует преодолению его декларативности и повышает результативность правового регулирования.

В результате мы получаем следующее полное определение. Акт применения нормы административного права – это основанное на законе действие компетентного субъекта, влияющее на состояние административно-правовых отношений, имеющее целью вызов определенных правовых последствий и выраженное в документально-оформленном конкретном юридически властном велении.

4.2. Функциональный анализ актов применения норм административного права и их классификация

Роль актов применения норм административного права и их функций в структуре правоприменительной политики определяется значимостью и сложностью задач МАПР. Особенность воздействия правоприменительных актов на систему общественных отношений в сфере публичного управления можно выяснить путем изучения их функций. Анализ функций дает возможность не только наиболее полно осмыслить назначение актов применения

норм административного права, но и обнаружить нерешенные проблемы в материальном и административно-процессуальном правовом регулировании, а также определить средства его усовершенствования.

Функции актов применения норм административного права близко связаны с функциями таких категорий, как право, норма права, правосознание и др. Теоретическая ценность категории «функция правоприменительного акта» в административном праве заключается главным образом в том, что она отвечает на вопрос: каково назначение правоприменительного акта в МАПР? Принципиально значимо сконцентрировать внимание на следующем: функции как таковые свойственны всем правовым актам, поскольку каждый из них представляет собой волеизъявление, неизменное для исполнения юридическими и физическими лицами, к которым такой акт обращен; функции правоприменительных актов призваны отображать стержневые качества принимаемых актов-документов, их природу и строгую установку на реализацию стоящих перед ними задач; сквозь функции проявляются основные тенденции влияния данных актов на общественные отношения.

Акты применения норм административного права и вновь возникающие либо модифицирующиеся на их основании административно-правовые отношения образуют своего рода социальный институт. Эффективное административно-правовое влияние на данную сферу носит характер функциональной связи и показывает влияние административного права на общественную жизнь в целом. Поскольку акты применения норм административного права основаны на властных полномочиях органов государственной власти и выступают их формой выражения, то это дает возможность административно-правовым нормам оказывать влияние на большой объем общественных отношений.

Формирование понятия «функции акта применения нормы административного права» возможно при условии использования следующих методологических положений.

1. Главное для функции правоприменительного акта – это удовлетворение социальной потребности.

2. Каждую функцию акта применения нормы административного права необходимо рассматривать как сложное структур-

ное явление, содержащее социальное назначение, выражающееся в практической действительности. Отсюда появляется ясность того, что функция акта применения нормы административного права представляет собой наполненное содержанием явление, заключающее в себе установленный комплекс элементов и связей. На непростой состав функций изучаемого явления указывается в научных трудах Ф.А. Григорьева, В.В. Лазарева, В.А. Юсупова, В.М. Горшенева, Ю.Н. Старилова. Функция на самом деле аккумулирует в себе как содержание деятельности, так и ее формы. Данный методологический способ дает возможность вникнуть в содержание любой функции акта применения нормы административного права, познать их сущность. С другой стороны, это позволяет скорректировать взгляды некоторых специалистов о наличии особых, «целевых» функций. Бесцельных функций быть не может, возможна только бесцельная деятельность.

3. Полемика ученых о функциях некоторых звеньев системы права в наше время практически не касается понятия и классификации функций права. Проблема просматривается во взглядах ученых, которые в определении функции указывают на действия по организации общественных отношений либо ограничивают правовое воздействие рамками организации (упорядочения) общественных отношений. Такой подход снижает вероятность выделения функций охранительного характера наряду с регулятивными функциями.

4. Для полного понимания функции в это понятие следует включать только то, что непосредственно характеризует акт применения нормы административного права и выражает его специфику. Итог действия правоприменительного акта на социальную действительность лежит за гранями понятия его функции. При характеристике его функций за основу следует брать юридический результат воздействия на общественные отношения, что позволяет понять то, для чего образована норма административного права.

Исследованные в предыдущем параграфе свойства правоприменительного акта, которые инициируют отношения к объектам функционального воздействия, являются основанием функции. Такие свойства объективно характерны для акта применения нормы административного права и заложены в нем генетически.

До тех пор, пока нет объекта воздействия, известные свойства бытуют как потенциальная способность. Через такие способности и практическую потребность совершается преобразование сущности актов применения нормы административного права в их функциональную деятельность.

Сказанное выше дает возможность для следующих выводов:

1) функции в общем смысле – это проявления свойств акта правоприменения;

2) объективную тенденцию функциям акта применения норм административного права определяют общественные отношения, регулируемые и охраняемые нормами административного права.

На основе изложенного можно предложить следующее определение: функция административного правоприменительного акта – это *обусловленное его сущностными свойствами и социальным назначением направление воздействия на общественные отношения, поведение физических и юридических лиц в сфере административно-правового регулирования.*

При обращении к данному вопросу рационально отметить определенную свойственность функций социального управления правоприменительному акту. Задающими рамки исследования являются такие функции, как сбор и обработка информации, организация, распорядительство, надзор и контроль. Немаловажным для исследуемого вопроса является и то, что функции акта применения нормы административного права проявляются в его непостоянных внешних свойствах, часто необходимых для административно-правового регулирования. Это, на наш взгляд, образует возможность наряду с общими выделить также специальные функции.

Сбор, получение, обработка, анализ информации, нужной для реализации публичного управления, обуславливают информационную функцию актов применения норм административного права. Формально отраженное решение (акт-документ) доводит волю уполномоченного субъекта (должностного лица органа исполнительной власти, судьи либо коллегиального органа) до сведения субъектов, которым она корреспондируется.

Информационная функция обслуживает состояние, при котором члены современного российского общества могут получать

информацию о результатах правоприменительной практики. Это оказывает содействие в знании структуры органов власти и управления, правильному суждению о том, что правомерно и что запрещено. Общественно значимый компонент этой функции – правогенерирующий аспект. Правоприменительные резолюции в сфере публичного управления, как правило, группируются и обрабатываются. Значимость проблемной информации, содержащейся в актах применения, в том, что она отражает состояние законодательного обеспечения любой из стадий процесса правоприменения.

Организационная функция акта применения нормы административного права выражается во властных решениях по поддержанию режима административно-правового регулирования. Она упорядочивает управленческие отношения, определяет структуру управляющей и управляемой систем по финансовым, методическим, кадровым вопросам.

Ненормативные акты могут быть приняты государственными органами или должностными лицами, обладающими в силу закона функциями контроля и учета. Контроль присущ каждой социальной системе, всякому виду человеческой деятельности. Функция по контролю и надзору в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» включает непосредственно административный надзор, лицензионно-разрешительную деятельность. Концепция российского административного права не столь однозначно интерпретирует интересующую нас функцию. Во многом это связано с существующим в годы советской власти способом организации исполнительной власти, когда существовали самостоятельные надзорные органы.

Административный надзор и лицензирование взаимообусловлены. Разрешительная система неразрывно объединена с социальной деятельностью людей, несущей в себе угрозу жизненно важным интересам личности, общества, государства. Административный надзор также необходим в тех областях занятия людей, где наличествует вероятная опасность для жизни и здоровья людей, имущества, окружающей среды; часто эта деятельность связана с эксплуатацией источников повышенной опасности.

Границы объектов надзорной деятельности шире и позволяют реализовать полномочия за пределами компетентного органа, а процесс лицензирования завершается выдачей лицензии и уступает место надзору.

Акту регистрации предшествует проведение проверки документов или соответствия регистрируемого объекта требованиям установленных правил, стандартов, другими словами контрольно-надзорная работа. Такое положение вещей служит основанием для следующего вывода: лицензирование и регистрация выражаются в фактическом содержании контрольно-надзорной функции. При всем этом для такого заявления нужно определиться с вопросом: насколько основательным является включение юрисдикционного механизма в заключительный этап контрольно-надзорной деятельности?

Отдельные специалисты следуют мнению о том, что только наделение субъектов властными, правоприменительными полномочиями позволяет обеспечить стандартное функционирование каналов обратных взаимоотношений и оптимальную службу всей системы управления. Такой правоприменительной деятельностью является юрисдикция, которая непременно предполагает правовой спор (правонарушение), строгую процедуру разрешения соответствующего дела и установление меры административной или дисциплинарной ответственности.

Одновременно в правовой литературе имеют место научные взгляды, согласно которым функции административного надзора ограничены предупреждением, выявлением и пресечением противоправного поведения, предотвращением вредных последствий¹. И.В. Панова, включая в административный правонаделительный процесс разрешительное и регистрационное производство, подчеркивает, что это вид административно-процессуальной деятельности, регламентирующей правоприменительную, неюрисдикционную деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти².

¹ См., например: Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 12; Труфанов М.Е. Административно-правовая деятельность милиции по охране лесов России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 52.

² См.: Пронина И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 195.

К числу немногочисленных усилий по преодолению этой коллизии можно отнести мысли А.П. Шергина. Ученый подчеркнул, что, не отрицая значимости контрольно-надзорной деятельности в противодействии правонарушениям, не следует все же отождествлять ее с юрисдикцией. Процедура применения наказания выходит за пределы надзорной деятельности и выступает самостоятельной формой административной деятельности¹. Актуальность проблемы, по нашему мнению, снижается тем, что очень часто решения органов и должностных лиц исполнительной власти полифункциональны, т. е. могут объединять обе анализируемые функции.

Опираясь на приведенные аргументы, можно твердо сказать, что наравне с информационной, организационной, распорядительской и контрольно-надзорной функциями, актуальность применения нормы административного права присуща в качестве основной юрисдикционной функции.

О значении теоретической классификации правоприменительных актов как способа их познания в своих научных трудах высказывались В.А. Юсупов, Ю.Н. Стариков, А.П. Коренев, Д.Н. Бахрах и другие специалисты. В современный период велика потребность в унификации правовых актов с целью их эффективного использования в управлении, но решить эту задачу невозможно без разработки комплекса юридических предписаний. В административно-правовой литературе существует широкая классификация актов органов государственного управления, однако она общая для нормативных и индивидуальных актов и не содержит видовую характеристику правоприменительных актов.

Дробление административных актов на обусловленные группы в зависимости от того или иного критерия осуществлялось на всем протяжении формирования теории административного права, тем не менее теоретическое обоснование классификации отдельных видов актов применения норм административного права осложняется отсутствием общих критериев и единых правил деления объема понятия.

Решение проблемы по унификации и систематизированию актов применения норм административного права с целью быст-

¹ См., например: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 32–33.

рого и эффективного их использования, по нашему мнению, может иметь высокий процент эффективности при наличии следующих условий.

1. В основу классификации должны быть положены общепризнанные правила: наличие единого основания; равенство объема компонентов классификации объему классифицируемого; взаимоисключение отдельных компонентов классификации; логическая возможность дробления на подвиды.

2. Формальное утверждение критериев классификации, которое вероятно путем разработки и принятия особого нормативного правового акта либо применения логического потенциала, который уже включен законодателем в функционирующие нормативные правовые акты.

Проблему введения стандартов классификации правовой информации, содержащейся в правовых актах, обосновал в своих трудах Ю.Н. Стариков. Это сложная работа, которая предполагает, по мнению автора, три этапа:

- 1) проектирование стандарта классификации;
- 2) непосредственную отработку новой доктрины на действительном массиве правовых актов;
- 3) официальное одобрение нового стандарта.

Как наиболее значимые в классификации правовой информации выделяются следующие классификации:

- 1) по органу, принявшему акт;
- 2) по форме акта;
- 3) по типу акта;
- 4) по времени принятия акта;
- 5) по номеру акта;
- 6) по предмету регулирования¹.

Ратификация групповых критериев классификации, бесспорно, полезна, однако не предполагает индивидуализации ненормативных административно-правовых актов. Например, есть все основания как следствие деятельности по применению норм административного права отметить судебные акты применения

¹ Маковский А., Силкина А. Новый классификатор правовых актов // Российская юстиция. 2000. № 5. С. 7–9.

норм административного права и несудебные, свойственные органам исполнительной власти и их должностным лицам.

Судебные акты применения норм административного права имеют место в рамках административной юстиции и реализации судами (судьями) административных юрисдикционных полномочий. Субъектами такой формы правоприменения выступают судьи военных судов, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировые судьи.

Вторая группа правоприменительных актов, в отличие от первой, наиболее многообразна и по авторитетному мнению Д.Н. Бахраха, включает:

- а) указы и распоряжения Президента РФ;
- б) постановления и распоряжения Правительства РФ;
- в) приказы, постановления и другие акты центральных органов Российской Федерации;
- г) акты территориальных федеральных органов;
- д) постановления и иные акты мэров, губернаторов;
- е) акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- ж) приказы и иные акты руководителей местных органов.

А также акты субъектов власти, которые не находятся в системе аппарата исполнительной власти:

- а) приказы председателей судов, прокуроров, председателей представительных органов, имеющих внутриаппаратное значение, акты Центробанка РФ;
- б) акты общественных организаций, которым делегированы государством властные полномочия.

Особенностью реализации административных правоприменительных процедур является их двойственный характер: с одной стороны, индивидуальные правоприменительные акты юридически оформляют завершение реализации правоприменительной процедуры; с другой стороны, уполномоченный субъект с помощью правоприменительного акта инициирует административную процедуру. Многообразие административной правоприменительной деятельности требует введения и использования различных процедур. Так, опираясь на мнение Ю.А. Тихомирова и Э.В. Талапиной¹, можно взять за основу идею о позитивных и

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4.

коллизионных административных процедурах и, соответственно, выделить:

1) позитивные акты применения норм административного права, призванные упорядочить и стабилизировать общественные отношения в сфере административно правового регулирования;

2) коллизионные акты применения норм административного права, которые являются результатом рассмотрения споров и разногласий.

В правоприменительных актах по-разному отражается содержание материальной административно-правовой нормы. Одни акты направлены на реализацию диспозиции, а другие – на реализацию санкции. Диспозицию нормы административного права воспроизводят акты обеспечения публичных и частных интересов. Именно они проявляются в позитивной деятельности правоприменительных субъектов, в результате которой конкретизируются права и обязанности, полномочия сторон административно-правовых отношений. В тех случаях, когда субъекты правоприменения реализуют диспозицию административно-правовой нормы, чаще всего создаются производные решения. Они направлены на осуществление основного (исходного) решения, которое определяет стратегическую цель применения нормы административного права.

Санкция нормы административного права проявляется через юрисдикционный акт. Вследствие того, что применение санкции является одновременно и актом определения установленных в законе прав и обязанностей для субъектов, которым адресуется акт и полномочий субъектов правоприменения, возникает следующий вопрос: насколько состоятельно в нашем случае использование понятия «охранительный (правоохранительный) правоприменительный акт»?

Выделение такого вида правоприменительных актов имеет место в работах многих отечественных юристов, но, по мнению некоторых, это довольно условно. Например, В.В. Лазарев писал: «Во многих случаях такие акты принимаются тогда, когда и соответствующая норма и защищаемое ею субъективное право уже нарушены. Например, говорить о приговоре суда, с некоторой точки зрения, как о правоохранительном акте вообще нелепо, так как нарушенное право часто ни восстановить, ни тем более охра-

нить уже невозможно». В свою очередь, К.Н. Княгинин пытается объяснить природу охранительного правоприменительного акта через особенности конечной цели регулирующего воздействия отдельных правовых норм¹.

Научный подход к использованию такого рода терминологии, на наш взгляд, мог сформироваться в силу традиционности или преемственности. С другой стороны, зависимость правоприменительного акта от характера применяемой правовой нормы вполне обоснована. А.П. Коренев по этому поводу писал: «По содержанию и свойствам норм, применяемым компетентными органами и должностными лицами, правоприменительную деятельность можно подразделить на две формы: регулятивную и правоохранительную». При этом допустимо основываться на общих функциях права, хотя в классификации норм административного права указывается правоохранительная норма. Однако, называя результат применения такого вида нормы охранительным правоприменительным актом, мы повторяемся и не раскрываем его сущностного содержания. Более результативным с методологической точки зрения было бы рассматривать в прогрессии с правоохранительной нормой административного права правоприменительные акты обременяющего характера и защитно-восстановительные акты.

Принимая во внимание степень отражения нормативного веления в содержании акта применения нормы права, В.В. Лазарев выделил основные и вспомогательные акты, что вполне применимо к нормам административного права. Основные правоприменительные акты содержат обоснованное завершённое решение о применении нормы административного права, но оно является таковым лишь вследствие наличия целого ряда вспомогательных актов. В практике применения норм административного права это чаще всего процессуальные правоприменительные акты, например: определение о проведении административного расследования, протокол об административном задержании, протокол об отстранении от управления транспортным средством и другие акты-документы. Эти правоприменительные акты лишь обеспе-

¹ Княгинин К. Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии. Свердловск: Уральский университет, 1991. С. 7.

чивают принятие постановления (основного акта) по делу об административном правонарушении, но не содержат элементов юридической квалификации и итоговой оценки всех обстоятельств дела.

В ходе обеспечения публичных и частных интересов правоприменительные акты могут иметь разную форму отражения: письменную либо устную. Письменная форма актов применения норм административного права является, безусловно, основной. Устные правоприменительные акты должны быть письменно подтверждены, как, например, это указано в п. 21. постановления Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. При этом письменное подтверждение не означает повторное издание акта, это всего лишь его фиксация. Издание актов применения норм административного права в иной форме происходит преимущественно в виде знаков. Для таких актов законодатель не предусматривает письменного подтверждения, поэтому большинство административных предписаний облакаются в письменные правоприменительные акты, которые, несомненно, доминируют в практике публичного администрирования.

Научно обоснованная классификация актов применения норм административного права актуальна как в теоретическом, так и практическом аспектах. Ее значение очевидно и для законодательной деятельности, и для индивидуального оперативно-распорядительного либо юрисдикционного воздействия на общественные отношения.

Изучение условий, предусматривающих взаимное исключение отдельных элементов классификации, их логическую непрерывность деления, позволяет принять в качестве критериев классификации актов применения норм административного права следующие единые основания:

1) по характеру административно-правового воздействия на общественные отношения: обременяющие правоприменительные акты; правоприменительные акты, способствующие реализации

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

публичных либо частных интересов физических и юридических лиц;

2) в зависимости от цели и назначения в МАПР: оперативно-распорядительные (уполномочивающие, распорядительные, запретительные, поощрительные) акты; юрисдикционные решения;

3) по субъекту принятия: судебные правоприменительные акты; несудебные правоприменительные акты;

4) по характеру отражения содержания административно-правовой нормы в правоприменительном акте: исходные правоприменительные акты; производные правоприменительные акты;

5) по характеру основания принятия правоприменительного акта: принятые в соответствии с требованием закона; принятые по долгу службы;

6) по степени отражения нормативного веления в содержании правоприменительного акта: основные; вспомогательные акты;

7) по форме отражения: письменные; устные.

4.3. Толкование норм административного права

Процесс учреждения волеизъявления законодателя, сформулированного в административных правовых предписаниях, вскрывается через технологии толкования. В правовой литературе они трактуются как особые приемы, правила и средства постижения значения правовых норм, употребляемые осознано или интуитивно для приобретения отчетливости относительно правовых распоряжений. Представителями науки теории государства и права выделяются разнообразные сочетания приемов толкования норм права. Например, с точки зрения Н.Н. Вопленко, первостепенными приемами толкования норм права следует считать систематический, филологический, историко-политический, логический. С.А. Комаров подчеркнул, что толкование-уяснение дает результат при поддержке соответствующих приемов: грамматического (филологического), логического, систематического, историко-политического, специально-юридического, функционального. В.Н. Хропанюк выделял только три главных способа толкования-уяснения содержания норм права: грамматический,

систематический и историко-политический. В.В. Лазарев сконцентрировал интерес на грамматическом, логическом, систематическом, специально-юридическом, историко-политическом и телеологическом толковании.

Толкование отраслевых правовых норм сопутствует нормотворческому и правореализационному процессам, а также процессу систематизирования нормативных правовых актов, его значимость особенно повышается в процедурах по правоприменению.

Бесспорно, толкование норм административного права выступает весьма существенным правоприменительным действием. Тем не менее остается вопрос о том, насколько верно считать толкование самостоятельной стадией. Такая операция, сопровождающая нахождение и рассмотрение административно-правовой нормы, но не имеющая процессуального утверждения, действительно протекает во всем процессе правореализации.

Теория государства и права обладает обширным арсеналом способов и приемов постижения знаний о правовых явлениях. Это общенаучные методы, например анализ, синтез, индукция, дедукция; специальные – статистический, сравнительный, системный; частнонаучные – правовой эксперимент, правовое прогнозирование и т. д. Все они предполагают свое использование в различных отраслях права и, соответственно, дают возможность совершеннее познать административно-правовую сферу, вникнуть в сущность публичного управления.

Результативность воплощения в жизнь правовых директив, закрепленных в бесчисленных нормативных правовых актах, связана с правильным уяснением их значения и содержания. Неверное интерпретирование управленческого правового предписания может повлечь отрицательные последствия. Действия по толкованию норм административного права пронизывают весь юридический процесс. Например, в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ определено, что в протоколе об административном правонарушении отражаются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, информация о лице, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении и прочие данные. При этом п. 4 ч. 1 ст. 29.4. КоАП РФ

содержит положение, согласно которому при подготовке дела к рассмотрению выносится определение о возврате протокола об административном правонарушении и прочих материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в ситуации неправильного оформления протокола или наличия ошибок в нем. Ошибкой следует считать, например, отсутствие даты составления протокола. Своевременное и последовательное уяснение смысла этих административно-процессуальных норм позволяет обеспечить эффективность одной из известных юрисдикционных процедур.

Толкование административных нормативных правовых актов способствует преодолению правового нигилизма, преодолению пробелов в законодательстве и т. д. Однако самая существенная задача толкования – преодоление неясностей в смысле административно-правовой нормы. Ради того, чтобы осознать произнесенное или записанное, немаловажно уметь использовать известные способы толкования норм права.

Интерпретация смысла норм представляет собой одну из непростых задач, свойственных современной теории административного права. Квалифицированное истолкование административных нормативных правовых актов часто является первостепенным для верного их воплощения в действительность.

Правовосполнительные действия соотносятся с нормативной основой административно-правового регулирования и заключаются не только в распространении подобной нормы на сходный жизненный случай, но и в решении юридического дела по общим началам и в соответствии со смыслом административного законодательства.

Даже профессиональная критика закона проводится в рамках действующего права. При следовании этому первостепенному условию законность реализации профессиональных обязанностей учитывает: а) право на толкование; б) вероятность усмотрения в разумных пределах; в) механизм преодоления ошибок и правонарушений, и т. д. Связанность законом правоприменительных операций (работы юристов) в целом может быть ограничена: а) необходимостью и вероятностью интерпретации закона, т. е. уяснения или наделения его определенным значением; б) возможностью предпочтения между правовыми нормами, в

частности, в случае конкуренции закона либо диспозитивности правовых норм; в) существованием своего усмотрения в реализации закона в рамках имеющейся компетенции, что может выразиться при вынесении решения о наказании и др.; г) вероятностью восполнения закона по аналогии; д) возможностью противоречий с действующим законом, в частности по аргументам его несоответствия Конституции РФ. Во всех таких случаях разговор идет о юридически обходительной, верной оценке, т. е. не о просчетах или ошибках юриста, а о реальном положении дел. Любое из этих условий имеет практический смысл.

Определяя толкование как выраженную в специализированном акте сознательно-волевою деятельность по постижению и разъяснению смысла нормы административного права в целях ее правильной и эффективной реализации, следует, опираясь на мнение В.Н. Карташова, подчеркнуть, что содержательную сторону юридического толкования образуют интерпретационные действия и операции. Действия выступают как осознанные и внешне сформированные акты субъектов, соединенные с познанием, оценкой, объяснением, отображением какого-либо правового явления. Комплекс обусловленных между собой действий, сплоченных локальной целью, образует операцию.

Для уяснения смысла административно-правовой нормы недостаточно провести формальный анализ и выделить совокупные обстоятельства реализации. Уполномоченный субъект обязан учесть обстановку и факторы, при которых реализуется норма права. В первую очередь это касается понимания оценочных терминов «уровень общественной безопасности», «незначительный вред здоровью», так называемых оговорок.

Заметным является мнение, согласно которому при уяснении содержания нормы права необходимо учитывать характеристики и оценки всевозможных сторон конкретно-исторической действительности, сведения о политических, нравственных, бытовых условиях. Решение правовых ситуаций и юридических задач предполагает уяснение направлений развития административного законодательства, понимание его изменяющихся целей, принятия нового содержания некоторых нормативных правовых актов, что без остатка легитимируется представляемыми приемами толкования закона.

Ввиду усложненности действительных жизненных обстоятельств, вынужденной скупости формулировок, разнообразия содержательных нюансов употребляемых терминов практически нельзя дать такое описание состава административного правонарушения, которое не допускало бы разности взглядов при пользовании им компетентными субъектами правоприменения.

В действии норм административного права очевиден определенный разрыв между целями законодателя и их выражением в филологических средствах, что оказывает влияние на методику и порядок толкования. Вряд ли это можно считать случайностью, скорее здесь есть недостатки работы над текстом нормативного правового акта, так как модель (норма административного права) принципиально не может использовать все свойства воспроизводимого объекта. Такой разрыв особенно заметен на уровне включения инициативно-правового замысла в правовой текст. Признание оценочных признаков административно-правовой нормы неизбежно приводит к возможности использования нескольких приемов ее толкования.

В теории государства и права уже доказано, что количество способов, дающих возможность определить смысл толкуемой нормы, едва ли может быть императивным. В системном толковании это количество содержит одни способы, а в логическом или грамматическом толковании прочие, а отдельные из них могут оказаться общими для всякой процедуры толкования. «Само по себе установление места нормы в системе права, выявление ее связей ничего для раскрытия смысла нормы не дает»¹. Но все же, для того чтобы раскрыть смысл административно-правовой нормы, недостаточно только найти ее соотношение с отраслью административного права или, например, с институтом административной ответственности. Для уяснения ее смысла необходимо провести и ряд других мыслительных действий по выявлению того, с какими (возможно не административными) нормативными правовыми актами соотносится толкуемая норма.

Таким образом, следует констатировать тот факт, что толкование норм административного права – это мыслительный процесс уяснения и разъяснения (при необходимости) содержания и смысла нормативно-правового предписания для целей законного

¹ Черданцев А.Ф. Толкование права и договора: учеб. пособие. М., 2003. С. 164.

применения этих норм в процессе административно-правового регулирования публично-правовых управленческих общественных отношений. Толкование норм административного права является неизбежным процессом обеспечения функционирования МАПР, повышения его качества и правоприменительного значения.

Заключение

Современные актуальные проблемы развития правового регулирования административно-правовых отношений требуют непрерывного научного процесса разработки и научно-теоретического обоснования концепции МАПР как желаемой и необходимой модели регулятивного воздействия на публично-управленческие общественные отношения. Дальнейшему совершенствованию и развитию научно-теоретических и практических знаний о МАПР посвящено настоящее исследование.

На основе научно-теоретического анализа сформированных ранее знаний о сущности МПР и МАПР, в частности, авторы признали, что сущность МПР может быть раскрыта в единстве и взаимосвязи инструментального, функционального и конструкционного его содержания как юридического средства воздействия на общественные отношения. МПР выступает в рамках сущего и должного как явление должное, противостоящее правовому регулированию, являющее сущим в процессе действия права как важнейшего социального регулятора общественных отношений.

Инструментальная характеристика МПР заключается в наборе всех имеющихся в арсенале права правовых средств, посредством которых происходит правовое регулирование (воздействие) реальных, развивающихся общественных отношений. В функциональном аспекте МПР представляет собой процесс конструирования указанного механизма и складывается из комплекса взаимосвязанных стадий такого процесса. При этом функциональный аспект неразрывно связан и является естественным продолжением как конструкционного аспекта МПР, так и его инструментального содержания. Именно в рамках указанных стадий формируется юридическая конструкция МПР и правовые средства воздействия на общественные отношения. Наиболее ценным представляется конструкционный аспект содержания МПР, поскольку он позволяет ответить на два фундаментальных вопроса МПР, а именно: что требует правового регулирования, т. е. какая сфера общественных отношений нуждается в правовом регулировании (предмет правового регулирования) и какого характера воздействия будет осуществляться на данные общественные

отношения (метод правового регулирования). Именно сформированный общий и отраслевой предмет правового регулирования предопределяет содержание метода властного социально-управленческого воздействия на общественные отношения, т. е. позволяет конструировать МПР, совершенствовать его, повышать его эффективность, разрешать и предотвращать проблемы правового регулирования (правовые коллизии и проблемы правового регулирования). Говоря синергетическим языком, МПР позволяет преодолевать стадию бифуркации (кризиса) открытой нелинейной системы, каковой является право и, как следствие, его МПР.

Основываясь на указанных общетеоретических подходах к пониманию МПР, авторы осуществили анализ особенностей отраслевого административно-правового механизма воздействия права на общественные отношения. МАПР, как и общетеоретическое понимание сущности МПР, складывается из инструментального, функционального и конструкционного аспектов его содержания. При этом каждый из данных элементных аспектов МАПР имеет отраслевое наполнение, отличающие МАПР от иных видов отраслевых МПР.

Особенностями инструментального аспекта МАПР выступает то обстоятельство, что ключевое значение в нем занимают нормы административного права, административные правоприменительные акты, акты толкования норма административного права и акты судебной и административной практики. При этом акты административной практики носят преимущественно узковедомственный характер. К основным составляющим МАПР, наравне с административно-правовыми нормами, административными правоприменительными актами и другим, следует относить способы административно-правового регулирования, где господствующим выступает способ правового регулирования в виде обязывания и административного запрета.

Значительная научно-теоретическая содержательность, предметная понятийная линия образуют исходные положения для анализа инструментального (формального) и юридического (функционального) срезов МАПР. Изучение стержневых качеств МАПР довольно четко указывает на его обширный регулятивный потенциал. Подробное изучение всех составляющих вызвало

необходимость анализа по различным направлениям всего МАПР, что позволило: во-первых, отметить содержательную динамику предмета административного права; во-вторых, увидеть зависимость составных частей механизма от интенсивности общественно-правовых связей; в-третьих, обосновать непростые правовые комплексы, обуславливающие результативность или несостоятельность МАПР.

Ключевой особенностью МАПР, по мнению авторов, является обеспечение им регулирования общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, формирование метода административно-правового регулирования, где тип воздействия является запретительным, способы правового воздействия – обязывающий, административно-запретительный и управомочивающий. Степень их значимости в МАПР определена именно в приведенной последовательности. При этом их сочетание возможно с учетом потребности достижения целей управленческого воздействия на общественные отношения. Прием административно-правового регулирования в МАПР предопределяется комплексом юридических инструментов (административно-правовых норм), являющихся по своей сущности процедурно-процессуальными, обеспечивающих реализацию обязываний, административных запретов и правомочий, а также защиту и гарантирование прав и свобод участников административно-правовых отношений.

В ходе исследования приведена и обоснована концепция содержания МАПР, которая основывается на многообразной системе видов социальных связей, возникающих между элементами данного открытого, нелинейного явления, каковым является данный механизм. Эти социальные связи формируют структурный «каркас» МАПР, делая его полноценной системной юридической конструкцией.

В основе формирования структуры МАПР лежат объективные причинно-следственные связи, формирующие такие элементы МАПР, как предмет и метод административно-правового регулирования общественных отношений. Для обеспечения упорядочения общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования отрасли административного права, в структуре МАПР формируется метод правового регулирования, который

причинно-следственно порождает потребность в формировании правовых средств такого воздействия: административно-правовых норм, нормотворчества; административно-правовых режимов и иных административно-правовых конструкций; административно-правовых фикций; административно-правовых аксиом; административно-правовых презумпций; административно-правоприменительных актов; способов и приемов толкования норм права; актов толкования норм административного права; актов административной практики.

Поссидентная связь (социальная связь принадлежности явлений) связывает деятельную составляющую МАПР, с одной стороны, с предметом и методом административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, а с другой – с административно-правовыми средствами, посредством которых происходит правовое регулирование. Функциональная составляющая МАПР реализуется посредством прохождения стадий процесса деятельности:

1) по формированию нормативной основы, включающей создание и действие юридических норм и иных правовых средств административно-правового регулирования (стадия реализации правовых норм в рамках правовых отношений);

2) по реализации правовых норм в рамках позитивно-управленческих правовых отношений;

3) по наступлению определенных правовых последствий при невыполнении субъектом возложенных на него обязанностей либо совершении правонарушения в сфере государственного управления.

Анализ элементов содержания МАПР позволяет охарактеризовать данное явление. При всем существующем многообразии подходов к определению сущности публичного (государственного и муниципального) управления, на взгляд авторов, *публичное (государственное и муниципальное) управление* – это организационная, властная, исполнительно-распорядительная, основанная на праве и публичном нормировании деятельность уполномоченных органов публичной власти, заключающаяся в организации системы реализации прав, свобод, законных интересов и исполнении обязанностей объектами управляемыми (предоставление различного вида государственных (публичных) услуг) и обеспечении

защиты и охраны частного интереса (обеспечения индивидуальной и общественной безопасности), решении, поставленных задач, реализации функций и применении методов воздействия для достижения целей, предопределяемых частными и публичными интересами индивида и общества (государства), публичном нормировании процесса (процедуры) принятия управленческого решения в рамках организационно-управленческих, внутриорганизационных, контрольно-организационных и административно-юстиционных общественных отношений.

Определение научно-обоснованного предмета правового регулирования отрасли российского административного права позволяет сформировать научно-обоснованный МАПР, дает возможность ответить на фундаментальный вопрос: какие отношения подлежат правовому регулированию посредством метода административного регулирования и тех административно-правовых средств, которые имеются в арсенале современного права, или какие правовые средства необходимо создать в рамках правовой системы государства.

Авторы признают, что ключевым правовым инструментальным средством в МАПР выступает норма административного права. Нормы административного права при всем их многообразии играют важную роль в МАПР, лежат в основе инструментальной характеристики данного механизма. Норма административного права связывает воедино конструкционную, инструментальную и функциональную сущность МАПР. Особенность административно-правовых норм характеризуется следующими характерными чертами: тенденция на удовлетворение, прежде всего публичных интересов; одностороннее повелительное волеизъявление стороны; обширный диапазон усмотрения; доминирование директивных императивных правил; нормативное указывающее действие; прямое использование административных санкций за проступки.

Административно-правовая фикция как правовое инструментальное средство – это не существующая в действительности, но нормативно выраженная юридическая конструкция, которая может быть рассмотрена в двух аспектах: *прагматическом (практическом)* и *научно-теоретическом*. В прагматическом (практическом) смысле административно-правовая фикция

выступает как юридико-технический способ (прием) построения отдельной административно-правовой нормы или комплекса взаимосвязанных административно-правовых норм. С практической точки зрения в процессе осуществления правотворчества административно-правовая фикция решает комплекс генетических, функциональных и структурных задач правотворчества. Анализ данных аспектов административно-правовых фикций на различных стадиях функционирования МАПР. Данные обстоятельства позволяют признать, что административно-правовые фикции на приведенных стадиях МАПР воплощают все приведенные аспекты их сущности и значения в процессе функционирования права.

В административный прецедент как правовое инструментальное средство нельзя включать желания и привычки администрировать вне закона, опираясь для этого на необходимость, целесообразность, исключительность, общественные интересы. Властные решения прецедентного характера иногда являются самым оперативным средством решения проблемных вопросов в области государственного управления и, на наш взгляд, достаточно оснований для того, чтобы признать, что административный прецедент в процессе функционирования МАПР в современных условиях и в ближайшем будущем – необходимый способ обеспечения регулирования динамической области публичного государственного управления.

Административно-правовая (административная) практика как правовое инструментальное средство – это овеществленный результат деятельности органов и служащих публичной власти. По форме объективизации (овеществления) уместно выделить два вида административной практики: административная практика, выраженная в юридически значимом документе, исходящем от органа публичной власти и выраженном в эмпирическом правовом акте; административная практика, облеченная в юридически значимую систему организационных действий должностных лиц органа исполнительной власти или местного самоуправления (обыкновении публично-управленческой деятельности). Каждая из приведенных форм овеществления административно-правовой практики выступает значимым правовым средством в МАПР, способствуя повышению единообразия и эффективности правового регулирования административно-правовых отношений.

Функциональный аспект МАПР заключается в стадийности его реализации (осуществлении), что весьма подробно изучено в современной административно-правовой науке. Между тем одним из значимых проявлений функционального аспекта МАПР является акт применения нормы административного права. Под актом применения нормы административного права следует понимать основанное на законе действие компетентного субъекта, влияющее на состояние административно-правовых отношений, имеющее целью вызов определенных правовых последствий и выраженное в документально-оформленном конкретном юридически властном велении. Акт применения нормы административного права выполняет комплекс функций, под которыми понимается обусловленное его сущностными свойствами и социальным назначением направление воздействия на общественные отношения, поведение физических и юридических лиц в сфере административно-правового регулирования. Приведенный анализ различных научных подходов к видам функций актов применения норм административного права позволяет признать, что наравне с информационной, организационной, распорядительской и контрольно-надзорной функциями акту применения нормы административного права присуща в качестве основной юрисдикционная функция.

Толкование норм административного права – это мыслительный процесс уяснения и разъяснения (при необходимости) содержания и смысла нормативно-правового предписания для целей законного применения этих норм в процессе административно-правового регулирования публично-правовых управленческих общественных отношений. Толкование норм административного права является неизбежным процессом обеспечения функционирования МАПР, повышения его качества и правоприменительного значения.

Литература

Учебная и научная литература

1. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: Норма, 2007.
2. Административное право России: учеб. / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. 4-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.
3. Административное право России: учеб. / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.
4. Александрой Н.Г. Сущность права. М.: Госюриздат, 1950.
5. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Госюриздат, 1966.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989.
7. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000.
8. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2002.
9. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 2003.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997.
11. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие. Екатеринбург, 1999.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2000.
13. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004.
14. Белкин А.А. Обычай и обыкновения в государственном праве // Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
15. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.

16. Бойко А.И. О естественности правовых обязанностей и некорректности возвеличивания субъективных прав // Правовая политика и жизнь. 2004. № 1.

17. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976.

18. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов: Саратовского университета, 1974.

19. Витрук Н.В. Система российского права (современный подход) // Российское правосудие. 2006. № 6.

20. Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2018.

21. Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории и совершенствование практики публичного администрирования в сфере обеспечения безопасности гражданского общества. М.: ОТ и ДО, 2017.

22. Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001.

23. Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М.: ВНИИ МВД России, 2014.

24. Дормидонтов Г.Ф. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1895.

25. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М.: ВНИИ МВД России, 2003.

26. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учеб. М.: 2007.

27. Ершов В.А. Регулирование правоотношений. М.: РГУП, 2020.

28. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право, 2008. № 1.

29. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009.

30. Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013.

31. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017.

32. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретические и практические аспекты. М.: Юстицинформ, 2018.

33. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений. М.: Юрайт, 2021.

34. Жеребцов А.Н. Очерки истории науки российского административного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2021.

35. Захарова С.Г., Соменкова Н.С. Государственное и муниципальное администрирование: теория и практика: учеб. пособие. Н. Новгород: Издательские решения, 2019.

36. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учеб. М.: Эксмо, 2007.

37. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев: КГУ, 1979.

38. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: МГУ, 1967.

39. Козлов Ю.М. Административное право. М.: Теис, 2001.

40. Козлов Ю.М. Административное право: учеб. М.: Юристъ, 2001.

41. Козлов Ю.М. Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.

42. Козлова Н.В., Филиппова С.Ю. Признание договора незаключенным: проблемы квалификации и правовые последствия // Закон, 2017. № 12.

43. Колесниченко Ю.Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. 2003. № 1.

44. Конин Н.М. Российское административное право. Саратов, 2001.

45. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978.

46. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии. Свердловск: Уральский университет, 1991.

47. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978.

48. Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре / отв. ред. П.П. Баранов. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.

49. Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М., 1976.

50. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань: Казанский университет, 1972.

51. Лазарев Б.М. Компетенция органов государственного управления. М., 1972.

52. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988.

53. Логический словарь-справочник / авт.-сост. Н.И. Кондаков. М., 1975.

54. Лупарев Е.Б. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения. М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013.

55. Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005.

56. Малый энциклопедический словарь: в 4-х т. Т. 4: Репринтное воспроизведение издания Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрон. М., 1997.

57. Мейер Д.И. О юридических вымыслах и предположениях, о скрытых и притворных действиях, 1854 // Избранные произведения по гражданскому праву. М.: Статут, 2003.

58. Мильнер Б.З. Теория организации: учеб. М.: Инфра-М, 1998.

59. Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. 4-е изд. М.: Эксмо, 2020.

60. Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М., 1883.

61. Мэн Г.С. Древнее право. Его связь с древней историей общества и его отношение к новейшим идеям. СПб., 1903.

62. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного применения норм советского права // Советское государство и право. 1957. № 6.
63. Новый энциклопедический словарь. М., 2001.
64. Олянич Д.В. и др. Теория организации: учеб. Ростов н/Д: Феникс, 2008.
65. Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации. М.: ЮНИТИ, 2010.
66. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005.
67. Петров А.В., Зырянов А.В. Методология государства и права: мировой исследовательский опыт. М.: Проспект, 2022.
68. Пилипенко А.А. Налогово-правовая фикция: вопросы научного понимания // Налоги. 2016. № 6.
69. Пронина И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001.
70. Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020.
71. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М.: Норма: ИНФРА -М, 2021.
72. Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост.: Н.В. Трус, Т.Г. Шубина. Минск, 1997.
73. Советское административное право. Государственное управление и административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юридическая литература, 1978.
74. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Л.: ЛГУ, 1968.
75. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976.
76. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Юридический институт (Санкт-Петербург), 2002.
77. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: курс лекций. СПб., 1995.

78. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма: ИНФРА-М, 2002.
79. Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2004.
80. Терещенко В.И. Организация и управление (опыт США). М.: Экономика, 1964.
81. Тихонова С.С. Юридическая техника в уголовном праве: курс лекций. Н. Новгород, 2008.
82. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юрлитинформ, 1998.
83. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 1999.
84. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Юрлитинформ, 2001.
85. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-изд. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005.
86. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008.
87. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России. М.: Норма, 2020.
88. Филимонова И.В. Юридические фикции в праве стран Запада и Востока: историческое наследие. М.: Юрлитинформ, 2012.
89. Червонюк В.И. Теория государства и права: учеб. М., 2007.
90. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора: учеб. пособие. М., 2003.
91. Черных А.В., Прудникова О.А. Теория организации: учеб. Ульяновск: УлГПУ, 2013.
92. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.
93. Юридическая энциклопедия. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2000.
94. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009.
95. Юсупов В.А. Философия административного права. Волгоград: ВИЭСП, 2009.

96. Юсупов В.А. Современная организация государственного управления промышленным производством в СССР (1967 г.) // Труды по административному праву: в 3 т. М.: ЕААН, 2011. Т. 1.

97. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961.

Статьи из периодических изданий и сборников

1. Алексеев С.С. Юридические конструкции – ключевое звено права // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. М.: Статут, 2001.

2. Алиева Л.А. Письма органов исполнительной власти: проблемы определения, юридической природы и соотношения с нормативными актами // Административное и муниципальное право, 2016. № 7.

3. Альференко А.В. Понятие метода уголовно-правового регулирования // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2012. № 4.

4. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11.

5. Беляева Г.С. Процессуально-правовые средства: понятие, признаки и виды // Lex russica. 2015. № 3.

6. Березина Е.А. Значение механизма правового регулирования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2019. Ч. 1.

7. Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. 2014. № 3.

8. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1998. № 5.

9. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5.

10. Горшенев В.М., Дюрягин И.Я. Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. 1969. № 5.

11. Груздев В.В. О методе гражданского права // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 417.

12. Демин А.В. Принцип определенности налогообложения. М.: Статут, 2015.

13. Демин А.В. Относительно-определенные средства в системе налогово-правового регулирования: тенденции и перспективы // Финансовое право, 2012. № 1.

14. Демин А.А. Механизм гражданско-правового регулирования: нормативные общности и юридические конструкции // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 5.

15. Долгополов А.А., Жеребцов А.Н. Административно-правовой режим как критерий структурирования отрасли российского административного права // Общество и право. 2016. № 2.

16. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые процедуры: понятие, особенности и административно-правовое регулирование // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 2.

17. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное обыкновение и его значение для правоприменительной практики // Общество и право. 2013. № 3.

18. Жеребцов А.Н. Категория «административное дело» в законодательстве, административно-правовой науке и практике // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г. СПб.: СПбУ МВД России, 2016.

19. Жеребцов А.Н. Государственное управление, государственное администрирование или административно-публичная деятельность в сфере миграции: дискуссионные вопросы // Очерки новейшей камералистики. 2021. № 2.

20. Жеребцов А.Н., Линько В.В. Концепция правосознания в рамках современных теорий личности // Право и практика. 2023. № 2.

21. Зайцев И.А. О механизме административно-процессуального регулирования производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого участковым уполномоченным полиции // Административное право и процесс. 2011. № 7.

22. Зайцева Л.В., Курсова О.А. Отказ в признании трудовых отношений: о некоторых недостатках в конструкции юридической фикции // Журнал российского права. 2016. № 3.
23. Запольский С.В. О социальной ценности административного права // Административное право и процесс. 2023. № 5.
24. Захаров А.А. Правовые презумпции и аксиомы: некоторые теоретические проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 4.
25. Исаев И.А. Юридическая фикция как форма заполнения правовых пробелов // История государства и права. 2011. № 22.
26. Кистяковский Б.А. В защиту права // Вехи: сб. статей о русской интеллигенции. М., 1990.
27. Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3.
28. Куракин А.В. Еще раз о методе административного права // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 1.
29. Курсова О.А. Юридические фикции современного российского права: сущность, виды, проблемы действия // Проблемы юридической техники: сб. статей / отв. ред. В.М. Баранов. Н. Новгород: НЮИ МВД России, 2000.
30. Лапина М.А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2008. № 7.
31. Лунева Е.В. Гражданско-правовое средство и юридическая конструкция: соотношение понятий // Юридический мир. 2015. № 8.
32. Маковский А., Силкина А. Новый классификатор правовых актов // Российская юстиция. 2000. № 5.
33. Маркин А.В. Логика правовых фикций // Вектор науки ТГУ. 2011. № 3.
34. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
35. Мамедов А.А. Современные тенденции международно-правового регулирования административных отношений в глобализационной экономике // Административное право и процесс. 2014. № 6.

36. Маслов К.В. Безопасность в системе административного права: развитие научных взглядов // Административное право и процесс. 2022. № 7.

37. Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: НОРМА, 2003.

38. Миронов В.О., Зин Н.В. О механизме правового регулирования и правового воздействия // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11(191).

39. Нагорных Р.В. Теоретические подходы к определению предмета административного права и процесса // *Ius publicum et privatum*: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права. 2021. № 2(12).

40. Нахова Е.А. Правовые фикции в гражданском процессе // Актуальные проблемы процессуальной цивилистической науки: материалы конференции, посвященной 80-летию проф. М.А. Вилкут / отв. ред. Н.В. Кузнецов. Саратов: СГАП, 2003.

41. Невеселов А.А. Правовой мониторинг и государственная политика: теоретико-правовые основы взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.

42. Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. 2011. № 3.

43. Овчинников Н.А. Акты применения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.

44. Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12.

45. Петров Д.Е. Метод и способ правового регулирования: вопросы соотношения // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Право. 2016. № 1(37).

46. Пяткин В.Н. Понятие и роль правовых фикций в праве Древнего Рима // История государства и права. 2014. № 7.

47. Рубцова Н.В. О соотношении механизма и метода правового регулирования предпринимательской деятельности // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. Т. 3. № 2.

48. Рукавишников С.М. Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1.

49. Саенко С.И. Реализация норм административного права: авторский взгляд, основанный на результатах предшествующих исследований // Административное право и процесс. 2013. № 12.

50. Сайбудинов Р.М. Дискуссионные проблемы понимания механизма правозащитного регулирования // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 5.

51. Соколов Ю.А. О специфических признаках актов применения правовых норм // Советское государство и право. № 8. 1954.

52. Солдатова В.И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. 2016. № 9.

53. Санжаревский И.И. К вопросу о концепции сервисного и сильного государства и современных модернизациях политического управления // Вестник ПАГС. 2014. № 9.

54. Скачкова А.Е. Механизм правового регулирования как теоретико-правовой аспект и вектор научного исследования // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2(11).

55. Скрыпник А.В. Механизм правового регулирования: его составные части и содержание // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4(172).

56. Соболева Ю.В. Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями // Административное право и процесс. 2018. № 6.

57. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 4(231).

58. Сорокина Ю.В. Метод правового регулирования как проявление сущностных свойств права // Вопросы российского и международного права. 2011. № 1.

59. Студеникин С.С. Предмет и система советского административного права // Советское государство и право. 1939. № 3.

60. Сухарев А.С. Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права // Административное право и процесс. 2009. № 3.

61. Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // *Lex russica (Русский закон)*. 2018. № 7.
62. Россинский Б.В. Система публичной власти и интеграция кибернетики и синергетических подходов в государственном управлении // *Lex russica (Русский закон)*. 2022. Т. 75. № 2.
63. Россинский Б.В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // *Административное право и процесс*. 2022. № 7.
64. Танимов О.В. Фикции в древнеримском праве // *История государства и права*. 2013. № 12. С. 22.
65. Тарасова В.А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // *Советское государство и право*. 1973. № 11.
66. Тарасов Н.Н. Механизм правового регулирования: становление понятия // *Российский юридический журнал*. 2020. № 5.
67. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // *Журнал российского права*. 2001. № 5.
68. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // *Журнал российского права*. 2002. № 4.
69. Трегубова Е.В. Запрещающие нормы административного права // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 1.
70. Усманова Р.М. Обыкновения и муниципально-правовое регулирование // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2015. № 2.
71. Фатьянов А.А. Некоторые проблемы определения статуса субъектов публичного права // *Административное право и процесс*. 2004. № 2.
72. Чапчиков С.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования: некоторые теоретические и практические проблемы // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2016. № 1(68).
73. Шабалин В.А. Системный анализ правового регулирования // *Сов. государство и право*. 1969. № 10.
74. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // *Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы*. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004.

75. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал. 2009. № 1.

76. Ширвиндт А.М. Значение фикции в римском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

77. Щербакова Л.В. Место и роль действий по исполнению административно-договорного обязательства в системе юридических фактов // Административное и муниципальное право. 2013. № 4.

78. Яковлев В.Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования // Правоведение. 1970. № 6.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Бабаков В.А. Гражданская процессуальная обязанность: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

2. Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

3. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис... канд. юрид. наук. М., 2005.

4. Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

5. Кононов А.А. Институционализация правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

6. Коренев А.П. Применение норм советского административного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Ленинград, 1971.

7. Курсова О.А. Фикции в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001.

8. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. М., 2002.

9. Лотфуллина Р.К. Юридические фикции в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

10. Марохин Е.Ю. Юридические фикции в современном российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004.

11. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013.
12. Павлов Н.В. Правовое регулирование муниципального управления: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002.
13. Панько К.К. Фикции в уголовном праве (в сфере законодательства и правоприменении): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1998.
14. Пономарев Д.Е. Генезис и сущность юридической конструкции: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.
15. Резиньков П.М. Юридическая фикция: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.
16. Сорокин В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. Ленинград, 1968.
17. Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1949.
18. Тарасов Н.Н. Роль социально-психологических факторов в правовом регулировании: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1979.
19. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
20. Труфанов М.Е. Административно-правовая деятельность милиции по охране лесов России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
21. Труфанов М.Е. Применение норм административного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.
22. Чевычелов В.В. Юридическая конструкция (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.
23. Филимонова И.В. Юридические фикции в праве стран Запада и Востока: историческое наследие. М.: Юрлитинформ, 2012.
24. Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Механизм административно-правового регулирования и диалектика развития общественных отношений	5
1.1. Диалектика сущности механизма правового регулирования общественных отношений.....	5
1.2. Особенности механизма административно-правового регулирования общественных отношений.....	17
1.3. Вопросы содержания механизма административно-правового регулирования общественных отношений.....	32
Глава 2. Институциональный аспект механизма административно-правового регулирования	44
2.1. Предмет административно-правового регулирования.....	44
2.2. Метод административно-правового регулирования.....	54
Глава 3. Инструментальный аспект механизма административно-правового регулирования	63
3.1. Нормы административного права в механизме административно-правового регулирования.....	63
3.2. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования.....	74
3.3. Понятие и место прецедента в механизме административно-правового регулирования.....	83
3.4. Понятие и место акта, содержащего административную практику, в механизме административно-правового регулирования.....	88
Глава 4. Функциональный аспект механизма административно-правового регулирования	105
4.1. Акты применения норм административного права и их сущностная интерпретация.....	105

4.2. Функциональный анализ актов применения норм административного права и их классификация.....	125
4.3. Толкование норм административного права.....	137
Заключение	143
Литература	150

Научное издание

Жеребцов Алексей Николаевич
Труфанов Михаил Егорович

**МЕХАНИЗМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Редактор *В. С. Ревина*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-2025-9



Подписано в печать 26.03.2024. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 10,0. Тираж 50 экз. Заказ 231.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.