Административно-правовое регулирование

**ПЛАН**

**§1. Понятие и особенности административно-правовых норм**

**§ 2. Виды административно-правовых норм**

**§ 3. Реализация административно-правовых норм**

**§ 4. Источники административного права**

# Список литературы

**§1. Понятие и особенности административно-правовых норм**

Сущность и социальное назначение административного права, специфика административно-правового регулирования общеcтвенных отношений раскрываются при анализе правовых норм, составляющих содержание данной правовой отрасли, и позволяют определить ее мес­то в правовой системе Российской Федерации.

Норма права по своему юридическому значению есть определен­ное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различ­ного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением в отношении тех, кто его не соблю­дает, мер юридического принуждения (дисциплинарная, администра­тивная, материальная, уголовная ответственность). Подобные качест­ва в полной мере присущи *административно-правовым нормам.*

Нормы этой отрасли права несут на себе отпечаток общественных отношений, составляющих ее предмет. Соответственно проявляются определенные особенности, характерные для административно- право­вых норм.

Изложенные исходные позиции позволяют определить адми­нистративно-правовую норму в качестве устанавливаемого государством *правила поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекра­щающихся (по* мере необходимости) *в сфере функционирования ме­ханизма исполнительной власти* или (в широком смысле) государст­венного управления. Указанные общественные отношения принято называть управленческими

В административно-правовых нормах непосредственно выражает­ся регулятивная роль административного права, проявляющаяся в следующем:

а) *административно-правовые нормы* преследуют цель обеспе­чения должной упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управ­ления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимо­действия;

б) *административно-правовые нормы* определяют тот или иной вариант должного, т.е. соответствующего интересам правового госу­дарства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредст­венно в сфере государственного управления и выполняющих тот или ; иной объем его функций (например, администрация края, области), либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане). Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совер­шать необходимо (предписания). В этом и выражается по существу управляющее воздействие на поведение;

в) *административно-правовые нормы,* действуя в сфере государ­ственного управления, прежде всего и главным образом предназначе­ны для обеспечения эффективной реализации конституционного на­значения механизма исполнительной власти, т.е. исполнения, прове­дения в жизнь требований законов Российской Федерации. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государствен­ной власти;

г) *административно-правовые нормы,* определяя границы долж­ного поведения в сфере государственного управления, служат интере­сам установления и обеспечения прочного режима законности и госу­дарственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

д) *административно-правовые нормы* в отличие от многих дру­гих отраслей российского права имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них (невыполнение, недобросо­вестное выполнение их требований и т.п.). Имеется в виду *адми­нистративная ответственность,* как правило, наступающая во *внесудебном* порядке. В таком же аспекте можно говорить и о *дисциплинарной ответственности,* рамки применения которой не­сравненно уже, чем у административной ответственности (исключи­тельно служебные отношения). Административные средства правозащиты не являются чисто административно-правовой прерогативой. С их помощью практически осуществляется защита не только административно-правовых норм и регулируемых ими управлен­ческих отношений, но и норм многих других отраслей права (например, трудового, финансового, земельного и т.п.);

*е) административно-правовые нормы* во многих случаях могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только их защитника. Так, с их помощью обеспечивается урегулированность финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогово­го, природоохранного, трудового законодательства, устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятель­ности и т.п.;

ж) *административно-правовые нормы* достаточно часто уста­навливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и *непосредственно ее субъектами.*

Давая общую характеристику административно-правовым нор­мам, необходимо обратить внимание на некоторые их особенности. Прежде всего следует решить вопрос о соотношении *правоисполнения* (правоприменения) и *правоустановления* (правотворчества).

Любая правовая норма есть акт правотворчества и административно-правовые нормы не представляют собой какого-либо исключения. За соответствующими субъектами исполнительной власти дей­ствующим законодательством закреплены полномочия по самостоя тельному установлению правовых норм. Налицо *административное законотворчество.*

Для административного права характерно юридическое опосредствование такой деятельности, основным содержанием которой является *исполнение* или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы Рос­сийской Федерации. Поэтому административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления. Следовательно, данные нормы несут в своем содержании двоякую юридическую «нагрузку»: правоустановительную и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая законо мерность: *правоустановление* (правотворчество) *по своей сути служит целям правоприменения* (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что действующим законодательством уста­новлено, что нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются «во исполнение» законов.

Однако вся совокупность действующих административно-правовых норм не сводится к тем, которые устанавливаются непосредственно названными субъектами. Многие нормы административного права содержатся в Конституции Российской Федерации. Ими определяются основные параметры государственно-управленческой деятельности и возникающих в ее процессе управленческих отношений (например, конституционный статус личности, субъектов исполнительной власти и т.п.). Почти в каждом российском законе немало административно-правовых норм.

Это означает, что существует определенная *иерархия* админист­ративно-правовых норм: конституционные нормы, нормы законов и нормы, право на установление которых предоставлено действующим законодательством непосредственно субъектам исполнительной власти (например, Правительству Российской федерации). Наполненные единым юридическим содержанием, эти правовые нормы не равноз­начны по своей *юридической силе.*

Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, *вторичны,* по сравнению с аналогичными нормами конституционного или законодательного характера, т.е. производны от них; последние по своему юридическому значению *первичны.* Отсюда — *подзаконность* не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента Российской Федерации как главы государства (ст. 115 Конституции Российской Федерации).

Являясь вторичной (производной) формой правоустановления, административно-правовые нормы, создаваемые непосредственно субъектами исполнительной власти, обеспечивают действенность прежде всего конституционных и законодательных правовых норм. Тем самым они служат одним из существенных юридических средств, придающих этим нормам характер реально «работающих» правовых установлении, а также детализирующих и конкретизирующих содер­жащиеся в них общие правила поведения.

Обычно нормы законов не имеют *прямого действия,* представляя собой наиболее общие правила поведения принципиального характе­ра, абстрагирующиеся от конкретных особенностей и условий их практического применения (исполнения). Между тем, Россия — не унитарное государство; ее территория огромна, причем территориаль­ные особенности нередко весьма существенны. Россия — много­национальное государство; эффективное развитие территорий, национально-государственных образований и отдельных народностей невозможно без корректировки тех или иных норм законов. Конечно, это стремится учесть сам законодатель, но практически решение дан­ной задачи—не его функция.

Поэтому на долю административно-правовых норм, создаваемых субъектами исполнительной власти, падает основная нагрузка по приданию тем или иным позициям, законодательно закрепленным, прямого действия. Иначе говоря, общие нормы закона в процессе их применения в рамках функционирования механизма исполнительной власти и в полном соответствии с функционально-компетенционными принципами разделения властей, как правило, нуждаются в опосредствовании их нормами административного (впрочем, не только!) пра­ва. Государственно-правовая действительность наглядно подтвержда­ет жизненность подобного, отработанного многолетней практикой, механизма соотношения административно-правовых норм, содер­жащихся в законодательных актах и устанавливаемых субъектами исполнительности власти (например, механизм проведения в жизнь российского законодательства о приватизации, борьбе с моно­полизмом, об охране окружающей природной среды и т.п.).

Административное нормотворчество, однако, не может быть беспредельным, хотя, как показывает практика, подобная тенденция проявлялась с различной интенсивностью в процессе развития отечественной системы государственного управления. В связи с этим обра­щают на себя внимание весьма показательные моменты, относящиеся к содержанию и порядку формирования административно-правовых норм,

Во-первых, длительный период времени законодательная (представительная) власть действовала формально, в силу чего она практически подменялась исполнительной властью. В результате большинство административно-правовых норм создавалось не законо­дательным путем, а органами государственного управления общей компетенции. Дело, в конце концов, дошло до того, что в состав дейст­вующего законодательства, вопреки Конституции, стали включать и постановления Правительства, т.е. исполнительная власть по существу превращалась в составную часть законодательного процесса. В за­конодательном регулировании многих общественных отношений на наблюдались многочисленные пробелы, которые «заполнялись» обилием правительственных и исполкомовских нормативных актов, не всегда соответствующих букве и духу закона. В дальнейшем пассивность законодателя сменилась бурной законотворческой активностью, когда законы стали приниматься «пакетами». Как следствие этого — множество противоречивых и нескоординированных, а потому ч не работа­ющих законов, как правило, не содержащих административно-правовых норм прямого действия, нестабильность законодательною мате­риала, «война законов», наконец, откровенное «вторжение» законода­теля в сферу исполнительства вопреки провозглашенным принципам разделения властей. Подобные явления охватывали вею систему госу­дарственно-правовой организации сверху донизу, что и привело в ко­нечном счете к конституционному кризису.

Во-вторых, чрезвычайное развитие получило административное нормотворчество отраслевого характера, следствием чего стало обилие ведомственных административно-правовых норм, нередко расходящихся с требованиями законности и правопорядка, т.е. вообще не опирающихся на законодательство.

Указанные негативные явления стали преодолеваться по существу лишь в последние годы. Конституция Российской Федерации 1993 года призвана упорядочить соотношение различных элементов ме­ханизма правоустановления, включая и порядок формирования под законных административно-правовых норм. Необходимо, однако, учитывать, что несмотря на то, что для исполнительной власти главное не правотворчество, а правоприменение, лишить субъекты этой ветви власти определенного объема правоустановительных полно­мочий было бы не оправданным. Но для этого требуется четкое и не­двусмысленное решение вопроса о границах и объеме компетенции субъектов исполнительной власти по самостоятельному, но непремен­но подзаконному, установлению административно-правовых норм. Пока эта задача последовательно не решена. Придание представи­тельным органам власти всех субъектов Российской Федерации зако­нодательных функций в значительной степени усложняет ее решение. Между тем сильная исполнительная власть, потребность в которой за­креплена в новой российской Конституции, объективно требует своего «оснащения» четко выраженными правоустановительными полно­мочиями. Это особенно важно в современных условиях, когда все большее число объектов различного назначения утрачивает государст­венный характер, и, соответственно, воздействовать на их работу рас­порядительным путем (прямое предписание) не представляется воз­можным. На смену ему приходят иные средства упорядочивающего воздействия, в числе которых существенна роль именно админист­ративного нормотворчества, целью которого является установление и обеспечение должного функционирования указанных объектов различной формы собственности.

Достижению такой цели может способствовать следующее. Преж­де всего административно-правовые нормы общего характера должны иметь, как правило, законодательную форму своего выражения. Пос­кольку же полностью решить данную задачу подобным путем не реально, постольку соответствующие субъекты исполнительной власти наделяются полномочиями по созданию таких норм в случаях, когда:

а) соответствующий законодательный акт прямо предусматривает таковую возможность. Например, Водным кодексом Российской Феде­рации предусматривается, что Правительство Российской Федерации устанавливает порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использо­вания и охраны водных ресурсов1;

б) определяемая для данного субъекта исполнительной власти компетенция включает его правоустановительные полномочия, при­чем не в виде простой констатации, а в конкретном выражении (на­пример, перечисление вопросов, по которым могут издаваться нор­мативные акты). Пока данная проблема практически четко не реша­ется,

Например, в Положении о Государственном комитете Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства, утвержденном Правительством Российской Федерации 28 октября 1995 года, предусмотрено, что данный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать в пределах своей компетенции в соответствии с действующим законодательством нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами испол­нительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями и учреждениями2 . Компетенция же этого органа определяется настолько различными формулировками, что определить границы его нормотворческой деятельности весьма затруднительно;

в) исполнительное (административное) нормотворчество исполь­зуется преимущественно в целях внутрисистемного регулирования, т.е. в интересах внутренней организации механизма исполнительной власти (государственного управления);

г) используется механизм «делегированного» законодательства, т.е. законодатель передает тому или иному субъекту исполнительной власти соответствующие правоустановительные полномочия, в обыч­ных условиях относящиеся к исключительной компетенции законода­теля. Этот институт у нас не развит, но его перспективное значение очевидно.

Главное состоит в том, чтобы в законодательных актах непрямого действия был установлен конкретный адресат их исполнения с однов­ременным определением объема необходимых для *этот* подзаконных нормотворческих полномочий.

Относительно ведомственного административного нормотворчества, весьма до сих пор развитого и нередко далекого от соответствия требованиям законности, тенденция такова: ограничение возмож­ности установления ведомствами общеобязательных административ­но-

1 Собрание законодательства Российской Федерации. 1995.№ 47.ст.4471

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 1995.№ 45.ст. 4320

правовых норм; делегирование такого рода полномочий в отдель­ных случаях со стороны субъектов исполнительной власти, наделен­ных общей компетенцией. Так, Правительство Российской Федерации приняло 10 февраля 1994 года специальное постановление «О де­легировании полномочий Правительства Российской федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собствен­ности».1

Таким образом, необходимы условия, не позволяющие чрезмерно расширять сферу административного нормотворчества. С другой стороны, столь же необходимы и условия, позволяющие этому виду правоустановительной деятельности развиваться в строгих рамках закон­ности и государственной дисциплины.

Административно-правовые нормы содержат в себе юридически обязательные правила поведения, адресованные прежде всего субъек­там исполнительной власти (государственного управления). В качест­ве примера можно назвать нормы, содержащиеся в Законе о Прави­тельстве Российской Федерации, в Указе Президента Российской фе­дерации от 17 марта 1997 г. «О совершенствовании структуры феде­ральных органов исполнительной власти»2, в положениях о федеральных министерствах и т.п. Объясняется данная особенность тем, что на характер административно-правовых норм оказывают определяющее влияние природа и социальное назначение государст­венно-управленческой деятельности. Соответственно и в современных условиях основным объектом административно-правового регулиро­вания по-прежнему остаются действия (поведение) исполнительных органов, их внутренних структурных подразделений, а также дейст­вующих от их имени должностных лиц. Административно-правовые нормы, следовательно, рассчитаны в „ значительной степени на регулирование организации и функционирования аппарата государст­венного управления.

Административно-правовые нормы, однако, не могут быть сведе­ны к чисто «аппаратным». Роль этих норм значительно более многооб­разна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно аппарат управления «живет» не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседнев­но связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми иными сторо­нами, действующими в сфере государственного управления, либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образо­вания (предприятия, корпорации, учреждения и т.п.), а во втором — негосударственные образования политического, социально-культур­ного, коммерческого типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане.

1Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. №8.Ст.593.

2Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 12, ст. 1419. 54

Следовательно, регулирующее воздействие административно-правовых норм весьма масштабно. В этом их универсальность, как универсальна (в смысле масштаба) сама деятельность по реализации задач и функций исполнительной власти.

При этом, конечно, надо иметь в виду, что административно-пра­вовые нормы не регулируют отношения между гражданами.

Таковы наиболее отчетливо выраженные особенности административно-правовых норм. Эти нормы императивны, что выражается в односторонности содержащихся в них юридически-обязательных волеизъявлений полномочных органов.

Что касается структуры административно-правовых норм, m она традиционна: гипотеза, диспозиция и санкция. Однако и здесь имеются определенные особенности. Так, не во всех случаях четко выража­ется *гипотеза.* Она нередко обнаруживает себя в виде юридических фактов (например, достижение определенного возраста, совершение административного правонарушения и т.п.). При регламентации дея­тельности аппарата управления она прямо не выражена, а предпола­гается в качестве условия соответствия этой деятельности установлен­ной компетенции того или иного субъекта исполнительной власти, *Диспозиция* нормы — это предписания, запреты и дозволения.

*Санкция* предусматривается, как правило, в виде конкретных мер дисциплинарного или административного воздействия, причем далеко не все нормы имеют таковые. Например, нормы, регулирующие уп­равленческую деятельность, исходят из того, что взаимоотношения между, вышестоящими и нижестоящими административно-управлен­ческими работниками строятся на началах дисциплинарной власти. Санкции в данном случае содержатся в нормах общего характера, относящихся к институту государственной службы. С другой стороны, конкретные административные санкции всегда закрепляются в нор­мах, предусматривающих составы конкретных административно-пра­вовых правонарушений.

**2. Виды административно-правовых норм**

Административно-правовые нормы различны по своей регу­лятивной направленности и, соответственно, по своему юридическому содержанию.

Существуют различные критерии их классификации. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: ма­териальные и процессуальные.

*Материальные* административно-правовые нормы характеризу­ются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых админист­ративным правом управленческих отношений, т.е. фактически их административно-правовой статус. В материальных нормах находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти (государственного управления), должны действовать участники регулируемых управ­ленческих отношений. Такие административно-правовые нормы нередко называют статичными. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмот­реть в установленный срок жалобу гражданина; нормы, определя­ющие основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти и т.п. Таким образом, материальные административно-право­вые нормы определяют основы взаимодействия субъектов испол­нительной власти и различного рода объектов управления, их взаим­ные юридические возможности.

*Процессуальные* административно-правовые нормы регламенти­руют динамику государственного управления и связанных с ним уп­равленческих отношений. Например, это нормы, определяющие поря­док приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан;

порядок производства по делам об административных правонару­шениях и т.п. Их назначение сводится к определению порядка (проце­дуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регули­руемых управленческих отношений.

В соответствии со сложившимися в юридической теории и практике представлениями о процессе и процессуальной деятельности следует акцентировать внимание преимущественно на их юридичес­кой сущности, как это имеет место, например, в отношении уголовно­го и гражданского процесса. На подобной базе можно выделить *административно- юрисдикционные нормы,* регламентирующие порядок рассмотрения и разрешения преимущественно во внесудеб­ной форме различного рода административно-правовых споров. Име­ется в виду реализация *административной юрисдикции,* т.е. принад­лежащих соответствующим органам управления (должностным ли­цам) полномочий по самостоятельной правовой оценке поведения лиц или организаций и по применению в необходимых случаях установ­ленных мер административно-принудительного характера (например, производство по делам об административных правонарушениях).

Налицо, следовательно, *правоохранительный* аспект административно-юрисдикционных норм.

Но управленческая деятельность не сводится только к юрисдикционной. Существенна значимость, Например, подготовки и при­нятия управленческих решений, регистрационных, разрешительных и иных функций, широко используемых в процессе государственно-уп­равленческой деятельности. Это также процессуальные действия. В силу этого административно-процессуальные нормы, регламенти­рующие многие позитивные стороны повседневной деятельности по управлению, прежде всего, практической работы аппарата управ­ления, можно выделить в особую группу — *административно-процедурные нормы.* Это, например, нормы, содержащиеся в утвержденном Правительством Российской Федерации 28 января 1993 года Регла­менте заседаний Правительства, определяющем основы формирова­ния их плана, порядок их подготовки и проведения, оформления принятых решений1 .

Иногда выделяют регламентарные (регулятивные) и правоох­ранительные административно-правовые нормы. При этом забывается, что регламентация или регулирование — общее свойство любых правовых норм, в том числе и направленных на правоохрану.

Важное значение имеет классификация административно-правовых норм в зависимости от их конкретного *юридического содержания.* В ее основе тот или иной вариант метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношении. С этих позиций выделяются следующие виды административно-правовых норм:

а) *обязывающие,* т.е. предписывающие в предусмотренных дан ной нормой условиях совершать определенные действия. Содержа­щиеся в такого рода нормах веления могут быть выражены как обяза­тельное предписание. Например, при приеме на работу в государственное учреждение администрация обязана издать приказ; при полу­чении жалобы гражданина орган управления (должностное лицо) обязан рассмотреть ее в течение тридцати дней; возникающее общест­венное или коммерческое объединение обязано пройти регистрацию в органах юстиции; при проникновении в жилище против воли прожи­вающих в нем граждан милиция обязана в течение *24* часов уведомить об этом прокурора и т.п.

В настоящее время управленческая практика исходит из необ­ходимости резкого сокращения прямых предписаний. Обойтись же без них реальный механизм государственного управления объективно нее может. Нельзя забывать и о том, что само правовое регулирование н своем ведущем проявлении сводится именно к правовым предпи­саниям, характер которых может быть различным.

В частности это выражается в том, что многие обязывающие (или предписывающие)

1Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации 1993№5. Ст. 398

административно-правовые нормы формулируются не в виде прямых обязательных предписаний, а лишь как определение общих или специальных обязанностей участников регулируемых уп­равленческих отношений. Так, в Законе от 18 апреля !991 года «О милиции» говорится, что в соответствии с возложенными на нее задачами милиция обязана совершать широкий круг действий (ст. 10);всего предусматриваются 24 варианта таких действий.1 По существу, такого рода нормами определяются основы компетенции субъекта го­сударственно-управленческой деятельности. Применительно к граж­данам закрепляемые нормой административного права их общие обя­занности являются элементом их административно-правового статуса;

б) *запрещающие,* т.е. предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой. За­преты могут носить общий либо специальный характер. Например, общим является запрещение действий (бездействий), подпадающих под признаки административного правонарушения. Милиции запре­щено применение специальных средств и огнестрельного оружия в отношении женщин (с явными признаками беременности), лиц с явными признаками инвалидности и малолетних (несовершенно­летних)2 и т.п. Это — специальный запрет;

в) *уполномочивающие* (управомочивающие) или *дозволитель­ные* (диспозитивные) нормы. Объединяет эти разнообразные по наименованию нормы то, что в них выражается предусматриваемая административно-правовой нормой возможность адресата действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению. Главное состоит в том, что отсутствуют прямые предписания, равно как и за­преты. Но норма создает определенный правовой режим, в рамках ко­торого участники регулируемых управленческих отношений действу­ют не произвольно, а подчиняясь указанному режиму. Отсутствие предписаний и запретов свидетельствует о наличии иного «рычага» юридического воздействия, а именно — *разрешения.* Фактически до­зволение суть разрешение данной нормой в данных условиях совер­шать либо не совершать данные действия; дозволительные нормы, со­ответственно, могут характеризоваться как разрешительные.

Административно-правовые нормы дозволительного характера получают все более широкое распространение в практике реализации задач и функций исполнительной власти. В связи с этим нужно учи­тывать довольно частые ссылки на действие якобы всеобъемлющего принципа: можно делать все, что не запрещено. Однако нельзя подоб­ный принцип истолковывать буквально, ибо иначе будут действовать одни лишь запреты.

1Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 16. Ст. 503.

2Там же.

С другой стороны, опасно и то, что, поскольку ус­тановление безграничных запретов не только вредно, но и практи­чески невозможно, создаются условия для произвольного толкования указанного принципа, перерастающего во вседозволенность. Именно поэтому он неприменим к действиям, совершаемым исполнительными органами (должностными лицами). Фактически же многое в сфере го­сударственного управления предписывается (запрет — вариант пред­писания) либо разрешается.

Конкретное юридическое содержание уполномочивающих (до­зволительных) административно-правовых норм зависит от особенностей их адресата.

Так, гражданину предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы, связанные с практической реализацией его субъ­ективных прав в сфере государственного управления (например, пра­во на обжалование неправомерных действий должностного лица и т.п.).

Если адресатом административно-правовых норм являются ис­полнительные органы (должностные лица), ситуация, не изменяясь по существу, приобретает особую юридическую окраску. Указанные субъекты самостоятельно выбирают определенный вариант поведения из числа предлагаемых правовой нормой. Например, должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорные функции, могут при­менять к нарушителю соответствующих правил поведения одну из предусмотренных мер административного воздействия. Так, в порядке осуществления государственного экологического контроля соответст­вующие должностные лица вправе: потребовать устранения выявлен­ных недостатков; привлечь виновных к административной ответствен­ности; принять решение об ограничении, приостановлении, прекра­щении работы предприятия; предъявить иск в суд или в арбитражный суд; направить .материалы о привлечении виновных к уголовной ответственности и т.п.1 Очевидно, что применяется не вся совокуп­ность названных средств воздействия, а лишь те, которые по мнению полномочного должностного лица являются наиболее эффективными.

Вместе с тем в подобных случаях нет свободы усмотрения, кото­рая характерна для поведения гражданина под воздействием до­зволительных норм. Исполнительный орган (должностное лицо) поставлен в более строгие рамки: на него возложены определенные обя­занности, для реализации которых ему даны определенные полно­мочия (права); использование этих полномочий одновременно является его юридической обязанностью, уклониться от выполнения которой он не вправе. У него нет свободы в выборе варианта поведе­ния, которая есть у гражданина. Но у него есть то, что обычно квали­фицируется как административное усмотрение. Под ним понимается проявление инициативы уполномоченным работником исполнительного аппарата при выборе средств реализации своей компетенции в пределах условий, предусмотренных административно-правовой нор­мой.

1 Ведомости Съезда народных депутатов Российской федерации и Совета Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 457.

Эта инициатива проявляется в границах дозволенного. Напри­мер, для милиции такие границы определены в ст. 11 Закона о ней, озаглавленной «Права милиции» (32 позиции). Каждое из этих прав (полномочий) есть не что иное, как разрешенная возможность исполь­зования административно-принудительных средств. В этом — до­зволительный смысл данного вида административно-правовых норм;

в) *стимулирующие* (поощрительные) нормы обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управлен­ческих общественных отношений. Удельный вес подобного рода адми­нистративно-правовых норм имеет тенденцию к возрастанию. Обычно их связывают с использованием в процессе реализации исполнитель­ной власти так называемых экономических рычагов (методов) управ­ления. Например, чаще всего в таком аспекте говорится об установле­нии налоговых и иных льгот, освобождении от налогообложения, при­менении льготного кредитования и т.п.;

г) *рекомендательные* нормы. Природа их отличается своеоб­разием, ибо рекомендации, как правило, не имеют юридически-обяза­тельного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимо­отношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований.

Так, Правительство Российской Федерации утвердило 1 февраля 1995 года Рекомендации по подготовке и выдаче докумен­тов о праве на земельные доли и имущественные паи1 , адресованные сельскохозяйственным коммерческим организациям) предприятиям. Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и раз­витию малого предпринимательства разрабатывает рекомендации по вопросам, отнесенным к его компетенции2 . Адресуются они в значи­тельной степени именно предпринимателям и их объединениям.

Практика государственно-управленческой деятельности знает, однако, случаи, когда рекомендации содержатся в нормативных ак­тах, адресованных нижестоящим субъектам исполнительной власти или подведомственным предприятиям и объединениям. Например, в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года «Об организации работ по стандартизации, обеспечению единства измерений, сертификации продукции и услуг» органам ис­полнительной власти субъектов федерации рекомендуется оказывать необходимое содействие территориальным органам по стандартизации, метрологии и сертификации в осуществлении ими государственного контроля и надзора (п. 5)3 .

1Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 7. Ст. 534.

2 там же, №45. Ст. 4320.

3Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994*.* № 8 Cт.598.

Такого рода рекомендации не содержат в себе прямо выраженных предписаний, а дают возможность поисков наиболее целесообразных вариантов решения определенных задач. По своей сути близки к содержанию административно-дозволительных норм, хотя и не лишены определенных элементов авторитарности.

В некоторых случаях рекомендации фактически приобретают юридически-обязательную силу. Например, Государственная налого­вая служба Российской Федерации б октября 1993 года утвердила «Рекомендации по применению государственными налоговыми инспек­циями санкций за нарушения налогового законодательства. По существу, содержание этого документа сводится не к рекомендациям, но­сящим характер советов, а к изложению прямых предписаний, вытекающих из общих требований налогового законодательства я соп­ровождаемых комментариями. Налицо типичная инструкция по при­менению санкций, являющаяся одним из конкретных видов административно-правовых актов.

Административно-правовые нормы классифицируются и по иным критериям. Так, по *адресату* могут быть выделены нормы, регла­ментирующие:

а) организацию и деятельность механизма исполнительной власти, т.е. различных звеньев аппарата государственною управления;

б) административно-правовой статус государственных служащих — работников управленческого аппарата;

в) ключевые вопросы организации и деятельности и государственных предприятий и учреждений;

г)административно-правовой статус общественных объединений;

д) отдельные стороны функционирования различного рода ком­мерческих структур, включая частные;

е) административно-правовой статус граждан,

С учетом федеративного устройства России административно правовые нормы *по своему масштабу* подразделяются на *общефедеральные,* а также *устанавливаемые субъектами федерации* (рес­публиканские, территориальные или региональные и т.п.). По *объему регулирования* административно-правовые нормы могут быть общи ми, межотраслевыми, отраслевыми и местными. Наконец, административно-правовые нормы могут иметь либо *внутрисистемный* (их юридическая сила распространяется на нижестоящие звенья механизма исполнительной власти), *либо общеобязательный* характер. В пос­леднем случае **их** действие охватывает все виды участников регулируемых управленческих отношений.

**§ 3. Реализация административно-правовых норм**

Реализация административно-правовых норм означает практиче­ское использование содержащихся в них правил поведения в целях регулирования управленческих отношений, т.е. проведение в жизнь содержащихся в них различным образом выраженных волеизъяв­лений, Естественно, что в указанном процессе участвуют все стороны управленческих отношений, но по-разному, т.е. в соответствии с их административно-правовым статусом.

Известны два основных варианта реализации административно-правовых норм: исполнение и применение. Иногда к ним добавляются соблюдение и использование.

*Исполнение* административно-правовых норм — точное следо­вание участников регулируемых управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся. Данный вариант реализации правовых норм универ­сален, так как его субъектами являются любые участники управлен­ческих отношений. От качества, объема и уровня исполнения зависит реальность административно-правовых норм и устанавливаемого ими правового режима в сфере государственного управления. Поэтому исполнение является важнейшим средством обеспечения должного правопорядка и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

В отличие от реализации *применение* административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполни­тельной власти. Оно практически выражается в издании полномоч­ным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуаль­ных норм. Эти акты издаются применительно к конкретным административным делам (например, приказ о назначении на долж­ность, решение по жалобе гражданина, регистрация общественного объединения и т.п.). Административно-правовая норма реализуется не в результате исполнения той или иной стороной управленческого отношения какого-либо, например, запрета (переход улицы в неполо­женном месте и т.п.), а путем официального юридически-властного решения конкретного административного дела, что относится исключительно к компетенции органов государственного управления (должностных лиц). Правоприменение — обобщенная характерис тика функционирования механизма исполнительной власти. Вот почему граждане не имеют полномочий по применению административно-правовых норм.

Правоприменение в административном порядке и случаях, специально предусмотренных действующим российским законодательством, возлагается также на народные суды (народных судей). R част­ности, такого рода действия судебные органы осуществляют как при наложении административных взысканий за совершение админист­ративных правонарушений (например, за мелкое хулиганство), так и при рассмотрении и разрешении ряда административных но своей сути споров (например, по жалобам граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц).

Таким образом, исполнение и применение есть два основных спо­соба реализации административно-правовых норм. Что касается соблюдения этих норм как самостоятельного способа их реализации, свя­занного с реакцией участников управленческих отношений на запре­ты, то следует иметь в виду, что по существу оно является конкрет­ным выражением их исполнения. Соблюдение — основа реализации административно-правовых норм в любом из названных ранее спосо­бов; это — наиболее общая категория, характеризующая правопоря­док и дисциплину в сфере государственного управления, а не их част­ное проявление.

Использование вряд ли можно отнести к числу терминов, име­ющих юридическое значение. Фактически его можно трактовать лишь как элемент дополнительной характеристики исполнения до­зволительных административно-правовых норм.

Процесс реализации административно-правовых норм в наши дни далек от идеального. Такое его состояние является одним из прояв­лений существующего кризиса исполнительной власти, выражающе­гося в недееспособности многих административно-правовых форм, обилии административно-правовых нарушений, дисциплинарных проступков, в управленческой «суверенизации», приводящей к прак­тическому игнорированию многих норм в регионах и на местах, и т.п. Естественно, что все это не соответствует условиям формирования правового государства. Конституция Российской Федерации 1993 года закладывает основы для обеспечения эффективной реализации всех правовых норм, включая и административно-правовые.

Самостоятельное значение имеет вопрос о *действии* административно-правовых норм, т.е. об их *юридической силе.*

Административно-правовые нормы имеют определенные прост­ранственные и временные границы, а также могут иметь силу в отно­шении различного круга лиц. При проведении видовой клас­сификации этих норм условия действия их. в пространстве и по кругу лиц были освещены. Так, действие их в пространстве предполагает территорию, на которую распространяется **их** юридическая сила. Правда, в некоторых случаях административно-правовые нормы мо­гут действовать в межтерриториальном масштабе (например, отрасле­вые нормы транспортных министерств и ведомств). Возможен их «вы­ход» и за государственные границы Российской Федерации. Это имеет место тогда, когда нормы регламентируют деятельность российских организаций (например, различного рода представительств) и граж­дан, находящихся в зарубежных странах. Иногда административно-правовые нормы действуют на территории нескольких государств в со­ответствии с двухсторонними или многосторонними соглашениями. Расширение подобной практики стало закономерным для взаимоотно­шений между суверенными государствами — членами Союза Не­зависимых Государств (СНГ).

В пределах Российской Федерации административно-правовые нормы распространяются также и на иностранных граждан.

Во времени административно-правовые нормы, как правило, не ограничены определенными сроками действия. Это означает, что они действуют до их официального изменения либо до их отмены. В ряде случаев возможно установление определенных сроков их действия (например, может быть введен мораторий на выборы глав краевой, об­ластной администрации, на определенный срок устанавливается ре­жим чрезвычайного положения).

Законную силу административно-правовые нормы приобретают либо с момента подписания нормативных актов, в которых они содер­жатся (например, указов Президента или постановлений Правитель­ства Российской Федерации), либо в срок, предусмотренный для вступления соответствующих норм в силу. Как правило, это 10 дней после опубликования нормативного акта. Сроком вступления их в силу может служить также момент" доведения административно-пра­вовых норм до исполнителей.

В связи с распадом Советского Союза сложилась ситуация, когда в Российской Федерации практически действуют некоторые админи­стративно-правовые нормы бывшего СССР. В подобных случаях союз­ные нормы, не противоречащие российскому законодательству, сохраняют свою силу впредь до момента установления обновленных норм законодательными или иными органами Российской Федерации.

Законы и другие правовые акты, содержащие административно правовые нормы и действующие на территории Российской Феде­рации до вступления в силу новой Конституции России, применяются в части, не противоречащей этой Конституции.

Принципиальное значение для действия административно- правовых норм как в пространстве, так и во времени имеет следующее положение Конституции Российской федерации 1993 гола: любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности че­ловека и гражданина, не могут применяться (т.е. действовать), если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

**§ 4. Источники административного права**

*Источники* административного права — это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т.е. *нормативные акты.*

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие источников административного права Российской Феде рации. В их числе нормативные акты органов законодательной (пред­ставительной) власти, органов исполнительной власти, а также раз­личного рода утверждаемые этими органами правила, положения, уставы и т.п.

К числуисточников административного права относятся;

1. *Конституция Российской Федерации 1993 года.* Многие из со держащихся в ней общих норм имеют прямую административно-пра­вовую направленность. Это, например, конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органон исполнительной власти (ст. 77, 110—117), разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов федерации (ст. 71—73), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст. 22, 24—25, 27, 30—35) и т.д. Ряд такого рода норм вытекает непосредственно из содержания *Федеративного договора.*

*2.* Административно-правовые нормы содержатся также в *законо­дательных актах.* Наибольшее значение при этом имеют законы Российской Федерации. В качестве примера можно назвать Федераль­ные Законы: от 14 апреля 1995 года «Об общественных объединениях»1; от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации»2; от 12 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления»; от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образова­нии» и т.п.

В настоящее время законодательная форма источников административного права значительно расширена. Это связано с тем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 76) законодательные акты принимаются не только на федеральном и рес­публиканском уровнях, как это было и раньше, но и представитель­ными органами государственной власти всех субъектов федерации (края, области, автономной области, автономного округа, городов федерального значения).

1 Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1 930.

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990; № 35. Ст. 3506; 1996. № 35. Ст. 4135; 1994. № 24. **Ст.** 2598; 1997, № 12. Ст. 1419;1996. № 31. Ст. 3696;

1995. № 1. Ст. 69; 1996. № 3. Ст. 180; № 13. Ст. 1 152; № 28. Ст. 2681; № 36. Ст. 3541; 1997

3. Источником административного права являются *нормативные указы Президента Российской Федерации* (ст. 90 Конституции Российской Федерации), а также утверждаемые его указами поло­жения (например, Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденное 3 октября 1994 года).

Принципиальное значение имеют указы Президента: от 17 марта

1997 года «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти»; от 25 июля 1996 года «О мерах по обеспе­чению государственного финансового контроля в Российской Феде­рации».

4. К числу источников административного права относятся также *нормативные постановления Правительства Российской Федера­ции* (ст. 115 Конституции Российской Федерации). Примером норма­тивных актов Правительства могут служить постановления: от 24 де­кабря 1994 года «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 12 января 1996 года «Об улучшении информационного обеспечения населения Российской Федерации» и т.п. Правительство также утвер­ждает различного рода нормативные акты типа правил или поло­жений, являющихся источниками административного права. Им ут­верждены: Положение о воинском учете; Правила учета дорожно-транспортных происшествий; Устав Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации; Правила регистрации без­работных граждан и т.д.

Однако, необходимо иметь в виду, что вопреки принципам разде­ления властей постановления Правительства по-прежнему относят к числу законодательных актов, что не соответствует их юридической природе.

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источником административного права служат нормативные акты государст­венных комитетов, министерств, комитетов и служб Российской Феде­рации.

6. На республиканском уровне роль источников административного права выполняют Конституции республик, их законодательство, президентские (там, где таковые избраны) и правительст­венные нормативные акты, такого же рода акты министерств и ведомств.

7. В краях, областях, городах федерального значения, автоном­ных областях и округах источниками административного права помимо законодательных актов служат уставы субъектов федерации, а также издаваемые органами государственной власти и государствен­ного управления этих образований нормативные правовые акты (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администрации).

8. Источниками административного права являются также нор­мативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции Российской Федерации),

9. Административно-правовые нормы могут найти свое выра­жение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

10. Наконец, источниками административного права внутри организационного характера можно назвать нормативные акты руко­водителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений (или акты их коллективных органов). Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования.

Многообразие административно-правовых норм и источников административного права остро ставит проблему его *систематизации* и *кодификации.* Административное право относится к числу самых хаотичных отраслей правовой системы Российской Федерации. Во мно­гом это объясняется его многопрофильностью. Во всяком случае советская юридическая наука не смогла выработать достаточно четких подходов к его систематизации,

В современных же условиях административное право отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификации). После распада СССР Россия фактически стала создавать новую систему административного права, многие аспекты которой оказались, однако, концептуально не продуманными. Естест­венно, что это существенно тормозит ее реальное совершенствование. Новая Конституция Российской Федерации создает прочную право­вую базу для проведения такого рода работы, включая формирование стабильного законодательства по кардинальным вопросам органи­зации и функционирования механизма исполнительной власти, упо­рядочение обильного массива действующих административно-право­вых норм различного уровня, нередко устаревших и противоречащих друг другу.

По существу сейчас кодифицирован лишь один институт действу­ющего российского административного права. Имеется в виду Кодекс об административных правонарушениях, объединивший нормы ма­териального и процессуального административного права. Но это — лишь частичная кодификация. Однако полная, всеобъемлющая кодификация административно-правовых норм вряд ли возможна в принципе. В силу этого на первый план выдвигается задача систе­матизации административно-правовых норм, приведения их в соот­ветствие с потребностями сегодняшнего дня, с интересами проводимой экономической реформы, с институтами, закрепленными в новой российской Конституции. Разумеется, что при этом требуется сущест­венное обновление соответствующего, административно-правового нормативного материала, а также устранение довольно частых пробе­лов в административно-правовом регулировании управленческих об­щественных отношений, *инкорпорация* административного права (объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам) и т.п.

Сейчас многие управленческие проблемы регламентированы в кодификационных актах других отраслей российского права (например, в Водном, Таможенном Кодексах Российской Федерации). Их можно было бы свести в единый кодификационный акт типа Основ административного законодательства Российской Федерации, на базе которых была бы возможной проблемная (отраслевая) кодификация типа той, которая осуществлена в отношении норм по борьбе с административными правонарушениями. Но ситуация усложняется в связи со значительным расширением объема и масштабов законотворческой деятельности. При этом Конституция Российской Федерации относит административное и административно-процессуальное право к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Налицо — многоступенчатость законодательства, что не может не сказаться на попытках сформировать единые для всей страны правовые основы государственно-управленческой деятельности. С учетом разделения властей было бы обоснованным отказаться от (фрагментар ного включения в законы, посвященные организации и деятельности представительных органов государственной власти, норм, отно­сящихся к органам исполнительной власти.

Таким образом, очевидны перспективы работ по систематизации административного права, связанные с решением глобальной задачи становления прочных основ российского правового государства.