

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»**

**Высшая школа права
Кафедра государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин**

**КУРСОВАЯ РАБОТА
по дисциплине «Административное право»
на тему «Административно-правовые нормы и система
административного законодательства»**

Выполнил
обучающийся группы 15.30Д-Ю04/226
очной формы обучения
Высшей школы права
Пушечкин Максим Романович
Научный руководитель:
д.ю.н., доцент, профессор кафедры
государственно-правовых и уголовно-
правовых дисциплин
Лозовицкая Галина Петровна

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ.....	5
1.1. Общая теоретическая характеристика административно-правовых норм.....	5
1.2. Нормативные правовые основы, характеризующие административно-правовые нормы и их применение	7
1.3. Правоприменительные проблемы административно-правовых норм..	10
1.4. Предложения по разрешению проблем, связанных с административно-правовыми нормами	13
ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	17
2.1. Общая теоретическая характеристика системы административного законодательства.....	17
2.2. Нормативно-правовые основы системы административного законодательства.....	19
2.3. Правоприменительные проблемы системы административного законодательства.....	21
2.4. Предложения по разрешению проблем, связанных с системой административного законодательства	23
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	26
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	28
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	31

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы определена тем, что административное право является одной из ключевых отраслей права, регулирующей отношения между органами власти и гражданами, органами власти между собой и другими важными аспектами государственного управления. Основанное на нормах, регулирующих властные функции, административное право влияет почти на все сферы жизни общества. Эта область права включает в себя правовые нормы, процедуры и механизмы, позволяющие государству выполнять свои функции, осуществлять контроль над деятельностью граждан и организаций, а также регулировать споры и конфликты, возникающие в сферах публичного управления. Целью административного права является обеспечение равновесия между государственной властью и правами граждан, защита прав и предоставление возможностей для обжалования решений органов власти. Для достижения этой цели административное право использует различные нормы и процедуры.

Следует заметить, что административно-правоприменительная деятельность более сложным явлением, чем просто издание актов применения права. Она включает не только процедурные аспекты, связанные с расследованием административных правонарушений, но и разнообразные неформальные взаимодействия и отношения. Различные звенья системы административного правоприменения, а также должностные лица анализируют ситуацию с правопорядком, развивают собственные позиции и влияют на взгляды других лиц, принимающих решения по конкретным делам. Они могут повлиять на изменение текущей практики и вносить предложения по усовершенствованию законодательства.

Цель исследования - на основе изучения нормативно-правовых актов, регулирующих административное право провести комплексное исследование административно-правовых норм и системы административного законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- привести общую теоретическую характеристику административно-правовых норм;
- рассмотреть нормативные правовые основы, характеризующие административно-правовые нормы и их применение;
- определить правоприменительные проблемы административно-правовых норм;
- привести предложения по разрешению проблем, связанных с административно-правовыми нормами;
- разработать общую теоретическую характеристику системы административного законодательства;
- рассмотреть нормативно-правовые основы системы административного законодательства;
- выявить правоприменительные проблемы системы административного законодательства;
- привести предложения по разрешению проблем, связанных с системой административного законодательства.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие по поводу реализации административно-правовых норм.

Предмет исследования - комплекс нормативных правовых актов, административные правоотношения.

Методы исследования. В работе использован анализ, теоретический синтез, абстрагирование, дедукция, индукция, классификация, сравнение.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, 2 глав, которые включают 8 параграфов, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

1.1. Общая теоретическая характеристика административно-правовых норм

Сегодня тенденции научного поиска свидетельствуют о все большем распространении идеи о том, что норма права обеспечивается не только принудительной силой государства, но и общественным сознанием. Правовая доктрина постепенно отказывается от того, что только государство путем принуждения может обеспечить обязательность правовой нормы, а императивные нормы в публичных отраслях права в своем количестве не обязательно должны преобладать диспозитивные.

Тенденциозность соответствующих научных исследований в области теории права характерна и для отраслевых юридических исследований, в которых отмечается необходимость пересмотра свойств отраслевых разновидностей норм права, в том числе и административно-правовых.

Однако фактически начавшейся и продолжающейся трансформации научных убеждений предшествовало постепенное обновление административно-правовой доктрины, основные постулаты которой должны были стать фундаментом для современного восприятия административного права и его сущности, переосмысления потенциала его норм и поиска баланса в соотношении императивного и диспозитивного регулирования административно-правовых. и других публичных отношений¹. Конечно, этот процесс не просто отличается своей продолжительностью, но и существенно сложным, поскольку он касается когнитивного восприятия современным

¹ Сабитов, Р. Р. Исторические аспекты развития административно-правовой нормы об ответственности за уклонение от исполнения административного наказания в виде административного штрафа / Р. Р. Сабитов // Культура и образование: от теории к практике. – 2015. – Т. 1, № 1. – С. 237-241

исследователем права в целом, законов существования общества и государства, «смущает» так сказать его ментальные черты и вводит новое восприятие правовой действительности в состояние резонанса с его предыдущими взглядами.

Разработки исследователей представляют собой попытку приспособить взгляды к современным условиям без всяких попыток пересмотреть сложившиеся в прошлом веке догмы и стереотипы; второе же направление отчетливо акцентирует внимание на подходах, присущих европейским правовым традициям, и представляет собой попытки перенести знания о соответствующих правовых институтах в отечественную доктрину административного права.

Именно поэтому в науке административного права остро ощущается необходимость построения современных теорий административного права.

Приведем признаки административного правоотношения, которые фактически «проливают свет» на соответствующие характеристики норм административного права².

Отметим, что наиболее близким к нашим размышлениям относительно сущности административных правоотношений является подход, предложенный Р. С. Мельником, по мнению которого:

- административно-правовые отношения в подавляющем большинстве случаев не являются властными по своему содержанию, то есть возникают чаще не в связи с осуществлением публичного (государственного) управления, а в процессе публично-сервисной деятельности;
- административно-сервисные отношения могут возникать не только между публично-властными субъектами и частными лицами, но и между юридическими лицами публичного права невластного типа и частными лицами;

² Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. – 2021. – №. 4. – С. 43-50.

- публично-властный субъект не является обязательным участником административного правоотношения. Такие отношения могут возникать между любыми субъектами, обладающими публичными правами и обязанностями;

- публично-правовые отношения могут возникать и между двумя частными лицами.

Таким образом, именно сущность отношений, на регулирование которых направляется норма права, придает последней соответствующую отраслевую «окраску». Норма права может стать элементом системы административного права только в том случае, когда ее регулирующее влияние по своей цели будет совпадать с целью функционирования всей системы административного права, заключающейся в регулировании особого вида общественных отношений – возникающих административно-правовых отношений. в сфере функционирования публичной администрации.

1.2. Нормативные правовые основы, характеризующие административно-правовые нормы и их применение

Концептуально новое восприятие административного права как отрасли неизбежно оказало влияние и на методологию исследования его ключевых категорий и признаков.

Своеобразным же объединяющим концептом для ученых-административистов безусловно стала теория человекоцентризма, имеющая философское происхождение. Как отмечается в различных философских исследованиях, человекоцентризм – это философия гуманистически ориентированного подхода к социальным отношениям и личности. Развитие и претворение в практику жизни философии человекоцентризма является одним из главных условий формирования и становления современной системы социальной помощи и социально ориентированного государства. Система принципов развития социального государства предполагает, что главной

ценностью в его концепции выступает человек, его развитие, самореализация. Социальное государство, по мнению большинства исследователей указанной проблематики, действует и для людей, и именно люди воспроизводят его основные принципы и идеи³.

Так административно-правовая норма является правилом поведения, которое устанавливается соответствующими государственными органами и обеспечивается санкцией, организованной защитой со стороны государства. Спецификой норм административного права является то, что правила в них представлены в императивной (категорической, властной) форме⁴.

Нормы административного права определяют границы должного, допустимого или рекомендуемого поведения людей, деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также предприятий, учреждений, организаций и трудовых коллективов в сфере исполнительной власти.

Административно-правовые нормы – это установленные, санкционированные или ратифицированные государством, формально определенные, юридически обязательные, охраняемые средствами государственного принуждения правила поведения участников общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти и управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечивающих условия реализации этими участниками своих прав и выполнения возложенных на них обязанностей⁵.

Кравцов А.С. считает, что особенностями административно-правовых норм является то, что: у них находит свое выражение государственный интерес; носят в большинстве императивный характер, подкрепляемый возможностью применения средств государственного принуждения; является

³ Степин В. С. Философия и эпоха цивилизационных перемен // Вопросы философии. – 2006. – №. 2. – С. 16-26.

⁴ Труфанов М. Е. Применение норм административного права // Дис.. д-ра юрид. наук. М. – 2007.

⁵ Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): дис.. докт. юрид. наук. М., 2005, 482 с.

регулятором общественных отношений во многих областях общественной жизни (промышленность, финансы, транспорт, строительство, здравоохранение, внутренние дела и др.); различают материальные и процессуальные административно-правовые нормы; части административно-правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция) часто содержатся в разных нормативно-правовых актах; способствуют защите прав человека от произвола со стороны чиновников⁶. В целом следует отметить, что имеющиеся на страницах административно-правовой литературы подходы к определению административно-правовых норм и очерчению их признаков в целом совпадают и хотя и имеют те или иные отличия, однако существенно не влияют на содержание сформулированной дефиниции. Вместе с тем отдельные авторы вполне справедливо пытаются совершенствовать имеющиеся соответствующие научные положения.

П. С. Лютиков предлагает в определении сущности категории «истинность норм административного права» отталкиваться от того, соответствует ли норма потребностям общественного развития.

Приведем особенности норм административного права:

- они являются исходными, первичными элементами системы административного права;
- направленные на правовое регулирование тех общественных отношений, составляющих предмет административного права (например, возникающие в различных сферах публичного администрирования по поводу реализации и обеспечения прав и свобод личности, а также возникающие в рамках внутренней деятельности органов публичного администрирования);
- целью этих норм является обеспечение условий для реализации и защиты прав и свобод личности в публичной сфере, а также обеспечение организации и упорядоченности действий субъектов публичной администрации;

⁶ Кравцов А. С. Реализация информационной функции права в административно-деликтном законодательстве //Актуальные проблемы права: теория и практика. – 2017. – №. 39. – С. 82-90.

– подавляющее большинство норм административного права императивны, однако наряду с этим, значительное количество административно-правовых норм носит диспозитивный характер, который заключается в предоставлении субъекту, не наделенный властно-управленческими полномочиями, права действовать по своему выбору; – обязательный характер норм административного права происходит от уровня восприятия норм субъектами права или их большинством (психологически-ментальная установка адресатов и носителей административно-правовой нормы), при этом выполнение норм гарантируется с помощью системы определенных средств (в т.ч. государственно-принудительных).

Таким образом, норма административного права имеет специфическую сферу своей реализации – публично-правовые отношения. Именно эта ключевая особенность как определенное условие и обуславливает контуры всех других характерных черт норм административного права.

1.3. Правоприменительные проблемы административно-правовых норм

На сегодняшний день наука административного права представляет собой набор достаточно противоречивых положений, разнообразных взглядов и даже «теорий», которые часто не имеют общей концептуальной основы.

Проблема классификации административно-правовых норм и выделение критериев классификации является одной из наиболее «живых», ведь постоянно появляются новые подходы к выделению критериев, обоснование их целесообразности, выделение разновидностей административно-правовых норм. Учитывая активность ученых-юристов в обсуждении соответствующих вопросов, понятна актуальность проблем классификации норм административного права, а отсутствие комплексного рассмотрения этого вопроса в сочетании с другим, не менее важным, – реализацией норм

административного права, объясняет необходимость освещения соответствующей проблемы.

В вопросах, связанных с нормами административного права, многие вопросы дискуссионны, неоднозначны, однако на любых этапах развития доктрины административного права неизменным было значительное количество разновидностей административно-правовых норм, что связывалось со значительным кругом общественных отношений, которые включаются в предмет административного права и, соответственно, классификаций этих отраслевых норм. В вопросах выделения критериев, группирования норм взгляды ученых-административистов разнятся. Особенно заметны трансформации подходов во взглядах ученых-юристов становятся с позиций ретроспективного анализа. Прежде всего следует выделить разные подходы к конкретным разновидностям норм или более или менее обобщенную характеристику нескольких групп и их составляющих. Так, доктринальные источники, в которых раскрывается содержание разновидностей административно-правовых норм, можно условно разделить на два блока:

1) те источники, в которых подробно характеризуется разделение норм административного права по любому одному критерию (как правило, указывая, что существуют и другие, а есть важные причины детальной характеристики именно отдельной группы);

2) те источники, где выделяются несколько критериев и осуществляется характеристика каждой из групп (с большей или меньшей степенью детализации).

В качестве примера первого можно привести монографию Ю.М. Козлова «Предмет советского административного права» (1967 г.), где ее автор акцентировал внимание на классификации административно-правовых норм по конкретному субъекту и конкретному содержанию⁷. Содержание этого

⁷ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. – МГУ, 1967.

критерия он определял как ответ на вопрос «на кого распространяется действие норм административного права» и связывал его с той системой субъектов административного права, которая была признана в доктрине административного права на момент его исследования (1967 г.). Характеризуя нормы административного права по указанному критерию, приведенную классификацию он определял как обобщенное и типичное группирование, не исключающее возможности детализации. Критерий «разновидность субъектов» и соответствующие этому критерию классификации признавались и другими учеными-административистами. Так, к примеру, Г.И. Петров выделял по этому критерию нормы, распространяемые на органы управления в целом или на определенную часть таких органов; нормы, распространяемые на должностных лиц или определенную часть должностных лиц; нормы, которые распространяются на всех граждан или определенную их часть и т.д. Как особенность этого «субъектного» критерия в административном праве он указывал, что в других отраслях нормы распространяются на меньшее по объему и количеству субъектов⁸.

Можно подчеркнуть функциональную роль норм административного права, поскольку они находятся в условиях специализации их применения на практике, что подчеркивает особенность властного влияния государства, являющегося обязательным субъектом административно-правовых отношений.

Исследование доктринальных административно-правовых источников на разных этапах развития доктрины административного права позволило выявить немало как общих, так и отличных подходов как к критериям классификации, так и к разновидностям административно-правовых норм. Именно наличие дискуссий помогает совершенствовать и развивать теоретические подходы, что будет сказываться и на практике реализации отраслевых норм. Несмотря на немалое количество вариаций критериев

⁸ Петров Г. И. Административная правосубъектность граждан СССР //Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1975. – №. 1. – С. 24-31.

классификации и разновидностей административно-правовых норм, научных исследований относительно связанности их с процессом реализации почти не наблюдается.

1.4. Предложения по разрешению проблем, связанных с административно-правовыми нормами

Истинность административно-правовой нормы логично определять с точки зрения таких исходных данных, раскрывающих общественные потребности на определенном этапе развития социума, а именно: уровень развития экономических и производственных отношений, состояние окружающей природной среды и экологии в целом, состояние социальных и политических институтов (семьи, образования и науки, медицины, судебной и правоохранительной систем, системы публичного администрирования и т.п.), статус отдельного человека в обществе и уровень защищенности его прав и интересов со стороны государства, ментальность, сознание, мировоззрение общества и т.д.

Истинность нормы административного права – это ее свойство, характеризующее степень соответствия нормы потребностям общественного развития, полноту отражения в ней общественных отношений, урегулированных административным правом⁹.

Прежде всего, хочется сказать о важном значении ответственности, установленной нормами КоАП¹⁰, так как она помогает стимулировать правомерное поведение, оказывает содействие в воспитании чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством в целом, а также способствует повышению активности со стороны российского населения в общественной и политической областях жизнедеятельности. На

⁹ Ожегова Г. А. Роль толкования в применении норм административного права // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2010. – №. 2. – С. 120-123.

¹⁰ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // "Российская газета", N 256, 31.12.2001

этом роль административной ответственности не заканчивается. Такой институт права также является профилактическим, тем самым предупреждает возможное совершение административных правонарушений. Обратим внимание на сходство объектов посягательства, предусмотренных для противоправных действий по КоАП РФ и по УК РФ¹¹ – ими выступают права и интересы российских граждан, собственность (имущественная составляющая), общественный и правовой порядок, порядок управления и иные отношения, складывающиеся в сфере действия административно-правовой отрасли.

В настоящее время активно обсуждаются вопросы, связанные с ролью, содержанием, значением и принципами, на которых базируется ответственность по КоАП РФ, а также порядком применения этого вида ответственности, рассмотрения административной категории дел, определением субъектов, подлежащих административным санкциям.

Будучи новым правовым институтом, полагаем, что именно этот момент является обоснованием отсутствия в правовых актах понятия административной ответственности, несмотря на то, что обсуждения данного вопроса ведутся много лет, а в самом КоАП РФ содержится указание относительно того, что в качестве меры административной ответственности выступает одноименное наказание. Именно такое наказание накладывается на лиц, если в их действиях имеется вина, для того, чтобы перевоспитать правонарушителя и тем самым уберечь и его, и государство от возможных дальнейших административных противоправных действий.

Безусловно, что пробел в законодательстве, который выглядит как отсутствие понятия административной ответственности, порождает немало разных мнений со стороны ученых и исследователей. Анализ различных точек зрения позволил выявить следующую единую позицию: ответственность, предусмотренная КоАП РФ за совершение административного

¹¹ "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.10.2023) // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954

правонарушения, представляет собой форму государственного реагирования, а именно со стороны органов управления, которая выглядит в виде наложения на виновного лица – правонарушителя конкретных административно-правовых санкций¹².

Административная ответственность, будучи правовой категорией, имеет место на занятии ключевой роли совместно с административным правонарушением и административным наказанием, что позволит сформировать весь понятийный аппарат административной правовой отрасли.

Также предлагается закрепить на законодательном уровне понятие административной ответственности и дополнить им гл.2 КоАП РФ, а именно добавить статью 2.1.1. под названием «Административная ответственность» и изложить ее следующим образом: «Административная ответственность – вид государственного принуждения, реализация которого проводится в процессуальной форме на основании правил и требования настоящего Кодекса, а также законов РФ. Такой вид принуждения отражает правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного или организационного характера по причине совершения административного правонарушения, которое пресекается со стороны государства».

Административная правовая отрасль закрепляет такие методы административно-правового воздействия как предписание, дозволение и запрет¹³. Отметим, что имеет место и иная классификация¹⁴. Можно выделить такой главный метод как императивный и обосновать это тем, что административное право подразумевает организацию отношений, построенных по принципу «власть-подчинение». Из чего следует, что им присущ односторонний характер. Однако, также выделяют и диспозитивный

¹² Буц С.Б. Административная ответственность в системе публично-правовых институтов административного права // Новая наука и формирование интегративно-целостного мышления. – 2017. – С. 57-61.

¹³ Мигачев И.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации. М., 2013.- 519 с

¹⁴ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2009. – 928 с

метод, который присущ именно регулированию экономических отношений, составляющих предмет предпринимательской деятельности.

Обратим внимание и на функции административного регулирования. Так, ими являются: принятие новых норм административного характера на основании общественных потребностей; упорядочение и укрепление наиболее целесообразных общественных отношений исходя из норм управленческой деятельности со стороны государства; охрана управленческих отношений; развитие современных общественных отношений, куда входят предпринимательство, лицензирование и т. д.

Что касается средств административно-правового воздействия, они формируются исходя из задач, стоящих перед государством и обществом. Все средства образуются в систему, именуемую механизмом административно-правового регулирования, в структуру которого входят разные инструменты, оказывающие влияние на общественные отношения, помогающие в их построении на основании государственных и общественных задач. Так, механизм включает в себя разные виды нормативных документов, среди которых нормы, акты толкования и применения, имеющие отношение к административной правовой отрасли. Важным инструментом являются нормативные правовые акты, принимаемые на уровне государства и регионов. Относительно федерального уровня правовые акты выглядят как федеральные законы, устанавливающие правила поведения граждан. Что касается регионального, здесь имеют место индивидуальные акты, закрепляющие права и обязанности конкретных участников правоотношения на основании норм административного права.

Таким образом, что касается регулирования нормами административно-правового регулирования, отметим его властный, вертикальный и принудительный характер. Реализуется такое регулирование на основании обязательных предписаний при помощи комплекса средств, инструментов, оказывающих влияние на отношения в экономической сфере.

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1. Общая теоретическая характеристика системы административного законодательства

Говоря об отрасли административного права, прежде стоит отметить его построение, так как оно основывается на управлении, вернее, подразумевает именно отношения, складывающиеся в этой сфере. Иными словами, административное право с юридической точки зрения представляет собой отрасль права, в которую входят правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере реализации государственных управленческих функций, а также отношения управленческого начала. Отметим, что последние имеют место, когда реализуются другие формы деятельности со стороны государства, то есть помимо управления имеют место и законотворческий процесс, и правосудие. Под регулирование нормами административного права попадают и отношения, образование которых происходит в сфере управления, но которому не присущ государственный характер.

Система источников административного права включает согласно федеративному устройству государства следующие группы правовых актов: местные, региональные и федеральные. Все акты, относящиеся к источникам административного права, подразделяются на законодательные и подзаконные. Отдельно выделяют международные договоры.

Административно-процессуальное и административное законодательство находятся в ведении РФ и субъектов Федерации. В сфере административного права издаются федеральные законы, нормативно-правовые акты субъектов РФ. Законодательные источники административного права, подзаконные источники должны следовать общему

правилу, которое закреплено в Конституции РФ¹⁵ (ст. 15) – Конституция имеет прямое действие, высшую юридическую силу, применяется на всей территории страны. Законы и правовые акты, которые принимаются в России, не должны противоречить Конституции.

На основании административных норм регулируется вся деятельность хозяйствующих субъектов: и финансовая, и экономическая. Эффективное правовое обеспечение административной реформы невозможно без дальнейшей систематизации административного законодательства.

Безусловно, что вся система регулирования посредством административных норм строится прежде всего на нормативной основе, правовые акты, входящие в которую включают функции и полномочия соответствующих институтов права. Помимо всего важное значение уделяется и уполномоченным органам власти, в том числе и муниципальным, так как именно они, выполняя конкретные функции, стимулируют экономическую отрасль на дальнейший рост и развитие, в том числе и рыночную экономику, устанавливают ограничения и запреты, например, для импорта конкретных товаров (контрафактных и т.п.) для того, чтобы защитить российское государство, обеспечить его безопасность и прежде всего с экономической стороны. Безусловно, что перечисленные полномочия невозможны без использования конкретных методов административно-правового характера.

Возвращаясь к рассмотрению теоретических вопросов кодификации административного законодательства, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день национальное законодательство не раскрывает сущность понятия кодификации, а также других смежных понятий (в частности, систематизации, учета, инкорпорации, консолидации), что является значительным недостатком в формировании и развитии правовой системы.

¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 4 июля 2020 г. № 144.

В юридической литературе кодификация традиционно делится на общую, отраслевую, специальную, межотраслевую. Общая кодификация предполагает создание кодифицированных актов во всех важнейших сферах законодательства. Особенностью такой кодификации есть дальнейшее согласование системы принятых кодификационных документов между собой путем разработки и принятия «кодекса кодексов». Общая кодификация наряду со своей положительной чертой (создание единого нормативно-правового акта) имеет также и определенные недостатки, к которым необходимо отнести нестабильность такого документа, поскольку динамизм общественных отношений в сфере административного права будет приводить к постоянному внесению изменений в «кодекс кодексов» .

Межотраслевая (комплексная) кодификация представляет собой объединение норм не по конкретным отраслям права, а по предмету регулирования значительной (комплексной) сферы общественных отношений в области государственной деятельности, отрасли хозяйства или социально-культурного строительства. К этим отношениям также следует относить сферу связи, транспорта, торговли, образования и т.д. Основной целью такой кодификации есть урегулирование стабильных, взаимосвязанных, но разнородных общественных отношений.

2.2. Нормативно-правовые основы системы административного законодательства

На сегодняшний день более распространенными в практике нормообразования являются именно отраслевая и специальная (институциональная) кодификации, тогда как общая кодификация не получила такого широкого распространения.

На современном этапе развития государства наряду с изменением характера экономических отношений, формирование государства более весомыми становятся юридические функции государственного контроля, что

является обязательным признаком целой системы государственного управления и важным направлением государственной политики.

Конституция РФ устанавливает важное значение государства, выраженное в виде гаранта поддержания института семьи. В настоящее время политика органов власти ориентирована на то, чтобы укреплять семью и отношения, складывающиеся на ее основе. Отношения должны строиться на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов.

Современная ситуация показывает большое разнообразие законодательных предписаний, отраженных на уровне соответствующих правовых актов, которые касаются предупреждения и пресечения правонарушений, имеющих место в административных отношениях. Первое место среди актов отводится, что очевидно, российской Конституции, занимающей лидирующее место в иерархии законодательных актов РФ. Основой закон российского государства включает принципы – основания для организации и построения деятельности правоохранительных органов, направленной на защиту прав и свобод граждан, в том числе в административных отношениях.

Важно понимать, что на отношения в административных отношениях также распространяет свое действие положение, закрепляющее приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Сказанное позволяет сделать следующий вывод: в настоящее время нормы, которые применяются для регулирования правоотношений за совершение противоправных действий являются административными. Перечисленные выше нормативные акты служат основой и закрепляют исходные требования, которые предъявляются к административным отношениям.

2.3. Правоприменительные проблемы системы административного законодательства

На решение проблемы системы административного законодательства влияет не только на возникновение и развитие регулируемой законом отрасли, но и в сфере регулирования других отраслей отечественного права и на реформу государственной правовой деятельности, приоритетов права, свободы и интересов граждан. Об этом свидетельствует современная деятельность административных судов, в частности, наличие проблем, в которых требует быстрого решения улучшения доктринального положения теории административного права и процесса. Есть проблемы с определением юрисдикции судов между административными и хозяйственными судами. Перед введением административного судопроизводства дела, возникавшие из общественного правоотношения, решались общими и хозяйственными судами. После вступления в силу КАС такие дела переданы из гражданской и арбитражной юрисдикции в административную. Истцам часто трудно определить правильную юрисдикцию, поскольку они не понимают того, являются ли они публичными или частными. Остаются случаи, когда суды также возбуждают дела, не относящиеся к их юрисдикции, или отказываются возбуждать дело, где они имеют соответствующие полномочия. Поэтому особенности административно-правовых стандартов должны содержать положения о предмете регулирования и цели воздействия, а это социальные отношения в функционировании органов государственного управления. Целью является обеспечение организации и организационной деятельности хозяйствующих субъектов, создание условий для реализации и защиты прав и свобод, для которых осуществляется эта деятельность.

Общее описание метода административно-правового регулирования состоит в его реализации путем применения нормативных актов (установления обязательств), установления запретов, издания разрешений. Компетенция административных судов охватывает только споры, возникающие в связи с

принятием институтов управления государственными органами, должностными лицами и служащими обязательных решений, связанных с исполнением компетенций, содержащих организационно-административную сущность. Другой проблемой, решение которой важно для развития доктрины административного права и процесса, является определение содержания и характеристик правовой природы административных договоров. Стандарты действующего законодательства, определяющие содержание категории "административное соглашение", правовой режим его применения, содержатся только в КАС¹⁶. Применение тех же принципов этого процессуального акта происходит в широком круге вопросов, связанных с защитой прав и законных интересов в отношениях с общественностью.

Законодательство, регулирующее отношения в договорах, касающихся управления государственными учреждениями, должностными лицами и должностными лицами, созданы до вступления в силу КАС. Учитывать источник нынешней неопределенности на доктринальном уровне не совсем достаточно, учитывая тот факт, что регулируют договорные отношения с участием органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и должностных лиц в новеллах административного процессуального права.

Еще одной проблемой является неорганизованность механизма административно-правового регулирования. Нужны все элементы механизма административно-правового регулирования, в частности, административно-правовые стандарты, административно-правовые отношения, акты государственного управления организации.

¹⁶ "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // "Российская газета", N 49, 11.03.2015.

2.4. Предложения по разрешению проблем, связанных с системой административного законодательства

Правила административного права определяют формы и методы управления, определяют статус субъектов, регулируемых административным правом. Кроме того, можно назвать признаком административно-правовых отношений императивный характер, власть и подчиненность. Развитие нового института административных услуг исключает это требование, поскольку есть отношения другого характера, в которых императивный метод не работает.

Что касается административно-правовых отношений, то необходимо уточнить границы материальных и процессуальных. Они занимают центральное место в субъекте административного права, к тому же, конституционное, финансовое и информационное право не может эффективно функционировать без установления таких отношений, а также необходимо улучшить государственное управление. Они - вектор деятельности правоохранительных органов в сфере правоприменения, укрепления верховенства права и дисциплины в государстве. Проблемы развития и усовершенствования государственного контроля в России чрезвычайно важны во время реформы всей системы управления. Реализованная в нашей стране административная реформа вносит качественные изменения посредством осуществления государственного контроля, создавая эти полномочия во всей системе органов исполнительной власти. В то же время, анализ статуса законности дает основания утверждать, что в финансовой, бюджетной, налоговой сфере, в управлении и распоряжении государственной собственностью нет контроля.

Учитывая, что есть проблема с кадровым обеспечением органов контроля, для работы в них нужны профессиональные чиновники (некоррупцированные, осознающие важность соблюдения интересов государства). Усиление сотрудничества в сфере исполнительного контроля становится невозможным из-за неразвитой правовой системы и методических

блоков контроля. Необходимо разработать блок правового принятия усовершенствованного нормативного акта с целью закрепления основных принципов контроля в исполнительной ветви власти.

На основании территориальных и отраслевых установок следует разработать общие и ведомственные стандарты контроля над исполнительными органами. Общие стандарты этого контроля – это те, которые позволяют создавать идентичные требования к организации и контролю всех исполнительных органов.

Введение функционирования, прежде всего органов исполнительной власти, является одной из основных задач административной реформы в процессе реализации которой необходимо достичь такого состояния, когда исполнительная власть, реализуя назначения демократического социального правового государства, создает условия для воплощения в жизнь прав и свобод граждан, а также предоставление им широкого круга административных (управленческих) услуг. Отметим, что КоАП РФ не регламентирует наступление ответственности за вынесение незаконных решение или совершение действий, которые нарушают права и интересы граждан и организаций. Представляется, что установление административной ответственности за принятие незаконных актов может быть реализовано посредством внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нового состава. Может быть рекомендовано внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения – статью 2.4.1 изложить в следующей редакции:

«Статья 2.4.1 Вынесение должностным лицом органа государственной или муниципальной власти, равно как и совершение действия (бездействия), повлекшее за собой нарушение прав, свобод и законных интересов физических или юридических лиц, при условии, что в отношении указанного решения, действия (бездействие) вступило в силу судебное решение о признании незаконным.

Должностное лицо коллегиального органа государственной или муниципальной власти, голосовавшее против принятия решения, в отношении которого вступило в силу судебное решение о признании незаконным, освобождается от административной ответственности по настоящей статье».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административное право требует радикальных реформ, решающим направлением должно быть фундаментальное изменение роли общества и назначение этой отрасли в функционировании государственной власти. Необходимо определить конституционную формулу: "Права и свобода человека и их гарантии определяют содержание и направленность государства". Эта формула означает подчинение действию всех государственных учреждений для реализации и защиты прав человека, приоритет над другими ценностями государства.

Среди перманентных особенностей норм административного права, по нашему мнению, можно выделить следующие: являются первичными элементами системы административного права; имеют обусловленную сферой объективизации специфическую структуру; направлены на правовое регулирование тех общественных отношений, составляющих предмет административного права; их приоритетной целью является обеспечение условий для реализации и защиты прав и свобод личности в публичной сфере; подавляющее большинство норм административного права императивны, однако наряду с этим, значительное количество административно-правовых норм носит диспозитивный характер, который заключается в предоставлении субъекту, не наделенный властно-управленческими полномочиями, права действовать по своему усмотрению; реализация обеспечивается с помощью системы определенных средств (государственно-принудительных, стимулирующих и т.п.).

Таким образом, административно-правовая норма – это первичный элемент системы административного права, обладающий обусловленной сферой объективизации специфической структурой, направленный на правовое регулирование тех общественных отношений, составляющих предмет административного права, с приоритетной целью обеспечения условий для реализации и защиты прав и свобод личности в публичной сфере,

реализация которой (цели) обеспечивается с помощью системы определенных средств (государственно-принудительных, стимулирующих и т.п.).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 4 июля 2020 г. № 144.
2. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // "Российская газета", N 49, 11.03.2015.
3. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // "Российская газета", N 256, 31.12.2001
4. "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.10.2023) // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954

Литература

5. Бесчастнова, Л. В. Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности в сфере предоставления государственных услуг / Л. В. Бесчастнова // Государственная власть и местное самоуправление — 2010.— № 9. — С. 35–38.
6. Буц С.Б. Административная ответственность в системе публично-правовых институтов административного права // Новая наука и формирование интегративно-целостного мышления. – 2017. – С. 57-61.
7. Грешнова Г.В. Функции административной ответственности в системе функций юридической ответственности //Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – №. 1 (49).

8. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации //Журнал административного судопроизводства. – 2021. – №. 4. – С. 43-50.

9. Ефремова, М. В. К вопросу об административной ответственности государственных и муниципальных органов власти / М. В. Ефремова // Актуальные вопросы публичного права : Материалы XVII Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. В 2-х частях, Екатеринбург, 01–02 ноября 2018 года / Отв. редактор Д.В. Конев. – Екатеринбург: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Уральский государственный юридический университет", 2018. – С. 642-647

10. Кодилова Е. Д. Совершенствование административной ответственности за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг //Отечественная юриспруденция. – 2021. – №. 1 (45). – С. 36-39.

11. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. – МГУ, 1967.

12. Колиушко И.Б., Административная реформа для человека (научно-практический очерк) / И.Б. Колиушко, В.Б. Аверьянов, В. П. Тимошук, Р.А. Куйбида., И.В. Голосниченко / - М., Факт, 2017. – С. 3

13. Кравцов А. С. Реализация информационной функции права в административно-деликтном законодательстве //Актуальные проблемы права: теория и практика. – 2017. – №. 39. – С. 82-90.

14. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): дис.. докт. юрид. наук. М., 2005, 482 с.

15. Мигачев И.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации. М., 2013.- 519 с

16. Науразбаева А. А., Шарипова Э. А. К вопросу об административной ответственности за нарушение положений законодательства об обеспечении

государственных и муниципальных нужд //Тенденции развития науки и образования. – 2021. – №. 70-6. – С. 73-76.

17. Ожегова Г. А. Роль толкования в применении норм административного права //Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2010. – №. 2. – С. 120-123.

18. Петров Г. И. Административная правосубъектность граждан СССР //Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1975. – №. 1. – С. 24-31.

19. Петрыкина Н.И. О некоторых аспектах развития административного права на современном этапе //Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. – 2018. – С. 202-213.

20. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М., 2009. – 928 с

21. Сабитов, Р. Р. Исторические аспекты развития административно-правовой нормы об ответственности за уклонение от исполнения административного наказания в виде административного штрафа / Р. Р. Сабитов // Культура и образование: от теории к практике. – 2015. – Т. 1, № 1. – С. 237-241

22. Степин В. С. Философия и эпоха цивилизационных перемен //Вопросы философии. – 2006. – №. 2. – С. 16-26.

23. Стахов А.И. Новые подходы к пониманию административного деликта в системе административных правоотношений //Russian Juridical Journal / Rossijskij Juridiceskij Zurnal. – 2019. – Т. 127. – №. 4.

24. Труфанов М. Е. Применение норм административного права //Дис.. д-ра юрид. наук. М. – 2007.

25. Шишкина З. В. Привлечение к административной ответственности за правонарушения в сфере муниципальных закупок //Проблемы становления гражданского общества. – 2019. – С. 248-251.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Особенности норм административного права

