

УДК 342.92

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ ЗАКОПЫРИН,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: editor62@yandex.ru

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Реферат: рассмотрены вопросы системы административного права, его структурного построения как отрасли права и учебной дисциплины.

Ключевые слова: административное право, административно-процессуальное право, институт административного права, систематизация административного права.

VLADIMIR NIKOLAEVICH ZAKOPYRIN,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: editor62@yandex.ru

CONCEPTUAL ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE LAW SYSTEM

Abstract: issues of the administrative law system, its structural construction as a branch of law and its subject matter are considered.

Keywords: administrative law, administrative procedural law, institute of administrative law, systematization of administrative law.



Административное право Российской Федерации – одна из ведущих отраслей права. Предметом ее регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления.

Ведущая роль административного права в системе российского права обусловлена не только необходимостью осуществления правоохраны, где широкое применение получили меры административного принуждения, но и значимостью позитивного регулирования общественных отношений.

Сфера государственного управления не изолирована от действия норм других отраслей права, которыми регулируются возникающие в ней общественные отношения, не охватываемые предметом административного права. Так, возникает взаимодействие различных правовых отраслей.

Административное право взаимодействует с конституционным правом. Являясь основополагающей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основы государственного (конституционного) строя, федерального устройства, компетенцию, порядок образования и формы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, основные права и свободы человека и гражданина. Многие положения Конституции РФ детализированы в административно-правовых нормах, которые содержатся как в законах, так и подзаконных нормативных актах.

Нормы административного права тесно связаны с гражданско-правовыми нормами. Регулируя имущественные и личные неимущественные отношения, нормы гражданского права часто требуют их опосредования административно-правовыми нормами. Так, в п. 2 ч. 1 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) указывается, что гражданские права и обязанности могут возникать из правовых актов органов исполнительной власти. Правительство РФ, министерства, ведомства и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать правовые акты, содержащие нормы гражданского права (п. 4, 7 ст. 3 ГК РФ). Государство устанавливает общие правовые основы управления экономикой, то есть осуществляет «мягкое» регулирование деятельности субъектов частной и общественной собственности. В то же время оно выступает в качестве наиболее крупного собственника, что предполагает прямое

администрирование по отношению к собственным субъектам экономических отношений, но с учетом объективных экономических законов.

Глубинная связь существует между нормами административного и финансового права. Правовое положение органов управления кредитно-финансовой сферы (Минфина России, Федеральной налоговой службы, Центрального банка Российской Федерации и др.) урегулировано нормами административного права; за нарушение норм финансового права устанавливается административная ответственность.

Административное право тесно взаимодействует с уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом. Так, вопросы обжалования действий (решений) государственных служащих, нарушающих права и свободы граждан, регулируются как Кодексом административного судопроизводства РФ, так и Гражданско-процессуальным кодексом РФ. Этот перечень можно продолжить.

Роль административного права в современных условиях определяется и другими существенными обстоятельствами, вытекающими непосредственно из его природы. Так, в связи с актуальностью проблемы правоохраны как неперемного элемента правового государства административное право в отличие от многих других правовых отраслей имеет и укрепляет собственные юридические средства защиты от посягательств на правовой режим в сфере функционирования механизма исполнительной власти. Невыполнение или недобросовестное выполнение требований административно-правовых норм влечет за собой приведение в действие предупредительных, пресекающих и карательных средств административно-принудительного характера. Среди них особая роль отводится институту административной ответственности, а также административному процессу. В связи с этим в курсе административного права достаточно внимания уделяется административно-правовой охране различных сфер государственного управления, таких как права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, собственность, предпринимательская деятельность, финансы, налоги и сборы, рынок ценных бумаг.

Качественное многообразие отношений, регулируемых нормами административного права, и административно-правовой материи предопределило необходимость систематизации правовой материи, а вслед за ней и учебной дисциплины.

Ни одна из отраслей права не обладает такой динамичностью и сложностью построения, что, в свою очередь, вызывает определенные трудности в преподавании курса «Административное право».

В настоящее время существует две концепции систематизации отрасли и дисциплины административного права – отраслевая (классическая) и институциональная. Полагаем, что настало время для аргументированного выбора одной из них.

Ярким примером отраслевой концепции построения учебной дисциплины «Административное право» является изданный в 1977–1982 гг. учебник «Советское административное право» в шести томах. В данном учебнике предложено деление учебной дисциплины на Общую и Особенную части. В Общей части (введение по дисциплине мы воспринимаем как элемент Общей части) отражены вопросы, имеющие отношение ко всему курсу – основные понятия и определения, нормы и субъекты административного права, формы и методы государственного управления и т. д.

Внимательный анализ структуры и содержания Особенной части свидетельствует о том, что в ней главным образом представлена характеристика таких сфер государственного управления, как объект управления, система и структура органов управления, содержание, функции, методы и формы управленческой деятельности, а также научная организация управления. Применительно к той или иной сфере управления рассматривается вопрос об участии граждан в управлении государственными делами. Подобного изложения курса придерживается и ряд современных учебников административного права [1–3].

Сторонники институционального построения курса дисциплины «Административное право» справедливо считают, что предметом изучения любой правовой науки являются правоотношения, следовательно, предмет административного права – система правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления. По их мнению, в Особенной части учебников классической концепции административно-правовые нормы как предмет изучения практически не представлены. Особенная часть административного права с точки зрения концептуально-содержательных аспектов сводится к системно-структурному построению субъектов управления, а также вопросам технологии управления. Концепция административного права по классическому учебнику, представленная Общей и Особенной частями, опирается на административно-правовую материю и структурно-технологический компонент, характеризующий управление, то есть вторая сторона дисциплины, по существу, не имеет правового содержания. На наш взгляд, это не совсем верное представление о содержательной стороне Особенной части курса. При рассмотрении коллективных субъектов административного права в Общей части отмеча-

ется, что административно-правовой статус органа исполнительной власти состоит из трех блоков:

- 1) целевого, включающего в себя нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности;
- 2) организационно-структурного, касающегося правовых предписаний, регламентирующих:
 - порядок образования, реорганизации, ликвидации органа;
 - его структуру;
 - его линейную и функциональную подчиненность;
- 3) компетенции как совокупности властных полномочий и подведомственности.

В Особенной части мы в общем виде конкретизируем административно-правовой статус органов исполнительной власти, реализующих свою компетенцию в той или иной сфере государственного управления, то есть это тоже правовая материя. Безусловно, наряду с административно-правовым статусом исполнительной власти (потенциальными административно-правовыми возможностями этой категории субъектов) рассматриваются вопросы функционирования исполнительной власти по реализации своего административно-правового статуса, но административно-правовая динамика исполнительной власти, на наш взгляд, должна стать предметом изучения других дисциплин административно-правового цикла. При этом значительное место в этих учебных дисциплинах должны занять вопросы реализации административно-правовых полномочий органов исполнительной власти.

Институциональная концепция систематизации отрасли и дисциплины административного права предлагает иное содержание Особенной части курса. Указанная концепция вместо изучения административно-правовой организации управления отдельными сферами государственного управления предлагает освоение некоторых институтов административного права, таких как: институты регистрации, учета и отчетности; аттестации, лицензирования и аккредитации; сертификации и стандартизации; квотирования и государственных заказов; государственной службы; контроля; административного надзора; специальных, административно-правовых режимов; поощрения, дисциплинарной, материальной и административной ответственности. Необходимость изучения этих институтов обосновывается тем, что именно через них в сфере государственного управления реализуются субъективные права и обязанности граждан, предприятий, учреждений и организаций.

Следует отметить, что в девяностых годах XX столетия наиболее известные представители

административного права опубликовали учебники административного права, которые не содержат традиционной Особенной части дисциплины. Отход от традиционного двухкомпонентного (Общая и Особенная части) учебника впервые был осуществлен Д. Н. Бахрахом. В своем учебнике «Административное право» 1993 г. им была предложена структура, базирующаяся исключительно на административно-правовом материале. Традиционная Особенная часть административного права даже не обозначена [4]. Такая структура дисциплины сохранилась и в последующих изданиях учебника, в том числе в тех, которые написаны в соавторстве [5].

Вслед за Д. Н. Бахрахом от традиционной Особенной части дисциплины «Административное право» отказался и другой классик административно-правовой науки – Ю. А. Тихомиров, который в 1998 г. издал Курс административного права и процесса [6]. Предложенная Ю. А. Тихомировым концепция дисциплины последовательно проводится и в последующих его учебниках [7].

В настоящее время актуальна проблема разделения административного права на собственно административное право (где изучаются материальные нормы) и административно-процессуальное право (где изучаются процессуальные нормы).

Первая фундаментальная работа, посвященная проблемам административно-процессуального права, появилась в 1964 г. [8]. Ее автор Н. Г. Салищева предложила так называемую юрисдикционную концепцию административно-процессуального права. Управленческая концепция административно-процессуального права развивается в трудах выдающегося представителя административно-правовой науки В. Д. Сорокина [9]. Управленческой концепции придерживаются наиболее известные представители административного права – С. С. Студеникин, Г. И. Петров, В. М. Манохин, А. Е. Лунев, Ц. А. Ямпольская, Д. Н. Бахрах, А. П. Корнев и др.

Проблемы административного процесса и административно-процессуального права исследуются интенсивно и другими авторами, как на уровне диссертационных и монографических исследований, так и на уровне отдельных научных статей [10–12].

Детальная правовая регламентация отношений между исполнительной властью и иными субъектами на первый план выдвигает проблему процедурно-процессуальных норм. Их объем столь велик, что вполне может претендовать на роль самостоятельного объекта изучения. Такую

задачу целесообразно решать в рамках самостоятельной дисциплины «Административно-процессуальное право России» [13]. О необходимости выделения самостоятельной отрасли административно-процессуального права, а вслед за ним и учебной дисциплины, свидетельствует и то, что в Конституции РФ (п. «к» ст. 72) административно-процессуальное законодательство – в одном ряду с административным законодательством.

Современное состояние административно-правовой материи, имеющиеся проблемы правоприменения привели к обособлению материально-правовой и процессуально-правовой составляющих административного права, произошло разделение отрасли права на две самостоятельные отрасли права: на материальное и процессуальное.

Содержание курса «Административно-процессуальное право России», по нашему мнению, должно опираться на обе концепции административного процесса и административно-процессуального права:

1) управленческую, которая включает в себя порядок принятия нормативных юридических актов и применения правовых норм в рамках позитивного процесса и частично юрисдикционного процесса (рассмотрение административно-правовых споров, одной из сторон в которых выступает субъект, представляющий исполнительную власть, и применение мер административного принуждения, за исключением мер административного наказания);

2) юрисдикционную – в части, охватываемой только отношениями по применению мер административного наказания; поскольку отношения по реализации мер административного наказания по своей природе представляют отношения правосудия, то эту часть юрисдикционной концепции можно называть еще и концепцией осуществления административного правосудия.

Безусловно, структуры дисциплин «Административное право России» и «Административно-процессуальное право России» должны состоять в зеркально-корреляционных связях.

Дисциплину «Административное право России», объектом изучения которой являются материально-правовые нормы, целесообразно отстроить на новых концептуальных основах. Речь идет об отказе от традиционной Особенной части курса «Административное право России». На наш взгляд, курс «Административное право» должен состоять из двух разделов, объединяющих Общую часть в традиционном содержании и институты административного права: позитивные и институты административного права и институты административного права, обусловленные правовыми конфликтами.

Такая систематизация правовой материи позволит охватить максимально возможное многообразие правоотношений, возникающих между органами исполнительной власти с иными участниками правоотношений, поможет сформировать правильное понимание административного права обучающимися.



Библиографический список

1. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России : учебник. М., 2005. 412 с.
2. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017. 704 с.
3. Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2017. 352 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. 301 с.
5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2004. 800 с.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. 798 с.
7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2005. 698 с.
8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 158 с.
9. Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968. 75 с.
10. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004.
11. Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 45 с.
12. Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 63 с.

Литература

1. Административное право [Текст] : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2017. – 704 с.
2. Административное право Российской Федерации [Текст] : учеб. для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – М. : Норма-ИНФРА-М, 2017. – 352 с.
3. Алехин, А. П. Административное право России [Текст] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий : учебник. – М. : Зерцало-М, 2005. – 412 с.
4. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков : учеб. для вузов. – М. : Норма, 2004. – 800 с.
5. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст]. – М. : БЕК, 1993. – 301 с.
6. Закопырин, В. Н. Концептуальные основы преподавания административного права [Текст] / В. Н. Закопырин // Право в школе. – 2007. – № 1. – С. 7–8.
7. Кононов, П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Кононов Павел Иванович. – М., 2001. – 63 с.
8. Панова, И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Панова Инна Викторовна. – Екатеринбург, 2000. – 45 с.
9. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР [Текст] / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
10. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право [Текст] / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004.
11. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальные отношения [Текст] / В. Д. Сорокин. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 75 с.
12. Тихомиров, Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
13. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2005. – 698 с.

References

1. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Ed. by L. L. Popov, M. S. Studenikina. 2d edition. Moscow, Jur. norma, NIC INFRA-M Publ., 2016. 704 p.
2. *Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Administrative law of the Russian Federation]. Ed. by A. Ju. Sokolov. Moscow, Norma-INFRA-M Publ., 2017. 352 p.
3. Alehin A. P., Karmolickij A. A. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Moscow, Zercalo-M Publ., 2005. 412 p.
4. Bahrah D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, BEK Publ., 1993. 301 p.
5. Bahrah D. N., Rossijskij B. V., Starilov Ju. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, Norma Publ., 2004. 800 p.
6. Zakopyrin V. N. *Konceptual'nye osnovy prepodavanija administrativnogo prava* [Conceptual bases of teaching administrative law]. *Pravo v shkole* – Law at school, 2007, no. 1, pp. 7–8.
7. Kononov P. I. *Administrativno-processual'noe zakonodatel'stvo i problemy ego kodifikacii*. Avtoref. dis. d-ra jurid. nauk [Administrative and procedural legislation and problems of its codification. Dr. leg. sci. diss. abstract]. Moscow, 2001. 63 p.
8. Panova I. V. *Aktual'nye problemy administrativnogo processa v Rossijskoj Federacii*. Avtoref. dis. d-ra jurid. nauk [Current problems of administrative process in the Russian Federation. Dr. leg. sci. diss. abstract]. Ekaterinburg, 2000. 45 p.
9. Salishheva N. G. *Administrativnyj process v SSSR* [Administrative process in the USSR]. Moscow, Jurid. lit. Publ., 1964. 158 p.
10. Sorokin V. D. *Administrativno-processual'noe pravo* [Administrative procedure law]. St. Petersburg, Jurid. centr Press Publ., 2004.
11. Sorokin V. D. *Administrativno-processual'nye otnoshenija* [Administrative-procedural relations]. Leningrad, LGU Publ., 1968. 75 p.
12. Tihomirov Ju. A. *Administrativnoe pravo i process. Polnyj kurs* [Administrative law and process. Full course]. Moscow, Jurinformcentr Publ., 2005. 698 p.
13. Tihomirov Ju. A. *Kurs administrativnogo prava i processa* [Course of administrative law and process]. Moscow, Jurinformcentr Publ., 1998. 798 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Закопырин Владимир Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: editor62@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Закопырин, В. Н. Концептуальные вопросы системы административного права / В. Н. Закопырин // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 507–512.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zakopyrin Vladimir Nikolaevich – phd in law, associate professor, administrative and financial law department, Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation, e-mail: editor62@yandex.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Zakopyrin V. N. Konceptual'nye voprosy sistemy administrativnogo prava [Conceptual issues of the administrative law system]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 507–512.