

ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бикситова Ж.А.

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет», г. Оренбург**

Проблема развития науки российского административного права является одной из основных для отечественной правовой науки и привлекает повышенное внимание исследователей. Но при этом до сих пор наблюдаются серьезные разногласия по широкому кругу относящихся к ним вопросов. Так, отсутствуют единый понятийный аппарат, единообразное понимание и применение базовых научных терминов. Среди ученых - административистов отсутствует четкое, теоретически аргументированное понимание отдельных институтов науки административного права, нет единой концепции их исследования, и это, в первую очередь, вызвано неоднозначностью самого изучаемого феномена.

Важность и необходимость разработки науки российского административного права в настоящее время обусловлены серьезной трансформацией ее системы, вызванной социальными, политическими и экономическими реформами, происходящими в российском обществе. Недостаточная эффективность науки административного права обуславливает необходимость научного анализа причин, вызвавших изменения системы в современных условиях, оценки последствий этих изменений, а также выработки мер, позволяющих модернизировать систему науки отечественного административного права, оптимизировать ее развитие.

Решение данной задачи осложняется еще и тем, что существенно сближаются внешние формы выражения административно – правовых норм в различных государствах мира. Интеграционные процессы, происходящие в мировом сообществе, повлекли существенные изменения в системе науки административного права. Влияния этих процессов на отечественную административную правовую сферу все еще недостаточно исследованы и вызывают столько же споров, сколько и вопросов о сущности и содержании науки административного права.

В содержании науки административного права преломляются важнейшие проблемы проводимой модернизации государственного управления. В современных условиях решение проблем понимания содержания и совершенствования системы науки административного права во многом связано с результатами административной реформы в целом. Реализация идеи правового государства предполагает наличие научно обоснованной концепции административного законодательства.

Научные административно – правовые исследования необходимо направить на выявление всех возможных аспектов административного права в рамках российской правовой системы, на изучение их связей и места каждого

из них в их системе. Можно сказать, что научная разработка административного права диктуется потребностями реформирования управленческих отношений в нашей стране, тенденциями и приоритетами развития отечественного законодательства.

Процесс создания правового государства в России вносит коренные изменения в механизм административно - правового регулирования общественных отношений. Происходит формирование новых принципов взаимоотношений государства и человека. Именно сейчас важно осмыслить роль административного права и его институтов в этом процессе, а также пути их преобразования и обновления с учетом изменений, происходящих со всей правовой системой России.

В течение последнего десятилетия в российском административном праве произошли значительные изменения, и связаны они, прежде всего, с принятием большого количества нормативных административно – правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования в данной сфере. Ситуация осложняется тем обстоятельством, что нормативные административно – правовые акты принимаются не только на федеральном уровне, но и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Значительное развитие получило ведомственное нормотворчество. Активизация нормотворческого процесса в последние годы, наряду с ее позитивными результатами, отрицательно влияет на развитие современного административного законодательства, согласованность которого недостаточна по причине отсутствия внутренне упорядоченной, единой системы.

Достижению этих целей должна способствовать систематизация административного законодательства. В настоящее время существует необходимость разработки комплексной модели систематизации источников административного права, которая бы учитывала, как внутригосударственные, так и международно – правовые аспекты, способствовала формированию единого правового пространства России и унификации правовых систем в условиях глобализации. Кодификация административного законодательства относится к числу важнейших проблем современной административно – правовой науки. Ее проведение позволит создать единую правовую базу для деятельности органов исполнительной власти, сократить количество нормативных административно – правовых актов, устранить коллизии и пробелы в административном праве, усовершенствовать систему источников административного права, повысить уровень охраны прав и законных интересов человека и гражданина России.

Наука «административное право» (административно-правовая доктрина) является составной частью российской правовой науки и представляет собой систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и о предмете его регулирования. Предметом науки «административное право» являются наиболее общие закономерности развития и функционирования

государственного управления, состояние и перспективы развития административно-правового законодательства.

К элементам предмета науки «административное право» следует отнести:

- 1) административное право как отрасль права (административно-правовое законодательство);
- 2) закономерности возникновения, развития и функционирования государственного управления;
- 3) система административно-правовых категорий и понятий (категориальный аппарат);
- 4) история развития административного права;
- 5) правоприменительная практика субъектов административного права;
- 6) зарубежное административное право (сравнительное правоведение);
- 7) прогнозы и рекомендации по совершенствованию и развитию административного права.

Метод науки «административное право» является совокупность средств, приемов и способов, посредством которых изучаются административно-правовое законодательство и предмет его регулирования. Методы науки «административное право» делятся на общенаучные (используемые во всех науках) и частнонаучные (используемые в конкретной науке). К общенаучным методам относятся: диалектика – метод познания явлений действительности в их взаимосвязи и развитии; анализ – расчленение (идеальное или реальное) объекта на составляющие его элементы; синтез – метод, обратный анализу, соединение элементов в единое целое; аналогия – правдоподобное вероятное заключение о сходстве двух предметов в каком-либо признаке на основании установленного их сходства в других признаках; дедукция – метод познания, который ведет от общего к частному; от общего положения к особенному; индукция – метод познания от отдельного, особенного к всеобщему, закономерному и другие. К частнонаучным методам относятся: системный – рассмотрение объекта как системы, выявление его связей как внутри, так и во вне системы; сравнительного правоведения – изучение системы административного права путем его соотношения с аналогичными системами зарубежных стран; соотношение административно-правовых институтов с правовыми институтами других отраслей российской системы права; формально-юридический – метод исследования, при котором административное право изучается в «чистом» виде, в изоляции от других социально-правовых явлений (экономики, политики, экологии и т. д.); юридического эксперимента – апробация административно-правовых новелл в сфере государственного управления в ограниченном масштабе с целью определения их эффективности и дальнейшего использования в более широких масштабах; правовое прогнозирование – изучение перспектив развития конкретных государственно-управленческих явлений в будущем.

Совокупность приемов, средств, способов исследования определенного объекта государственного управления является методикой. Достижение поставленных познавательных целей во многом предопределяется методикой. Ошибка в выборе средств ведет к искажению полученных при этом результатов.

Особо следует отметить функции, которые возложены на науку «административное право». К ним относятся:

- 1) познавательную (эвристическую) – состоит в познании и констатации административно-правовых явлений;
- 2) интерпретационную (объяснительную) – состоит в разъяснении сущности административно-правовых явлений;
- 3) методологическую – состоит в поиске конкретного инструментария, при помощи которого исследуется административно-правовая действительность;
- 4) организационно-управленческую – заключается в выработке механизма преобразования административно-правовых институтов и норм, укреплении законности;
- 5) идеологическую – состоит в разработке обобщенных взглядов на административное право, государственное управление, исполнительную власть и в конечном итоге на повышение правового сознания граждан и общества;
- 6) прогностическую – состоит в предвидении того, в каком направлении и насколько изменятся управленческие отношения.

К проблеме развития отечественной науки административного права возможны, как минимум, три подхода: 1) исторический (как наука возникла и через какие этапы прошла); 2) предметно-проблемный (какие предметные области и проблемы были в центре административно-правовых исследований за прошедшие столетия и какие должны быть в текущий период); 3) прогностический (основные тенденции и перспективы развития науки в ближайшем и отдаленном будущем). При конкретном рассмотрении развития науки возможно и даже неизбежно объединение подходов: исторического с предметно-проблемным, предметно-проблемного с прогностическим, а также, естественно, всех трех подходов вместе.

Современный период начинается с момента становления России как суверенного, демократического, федеративного, правового, социального государства с республиканской формой правления. Коренные изменения, имевшие место в экономическом и политическом строе России последнего десятилетия, не могли не сказаться на административном праве как правовой отрасли и науке. Неизбежным стало переосмысление таких традиционных для административно-правовой науки категорий, как предмет и система отрасли административного права, государственное управление.

В научных работах текущего периода плодотворно разрабатываются проблемы организации и совершенствования исполнительной власти. Исследования ведутся по проблемам института государственной службы, его особенностей в отдельных отраслях управления (военной, внутренних дел, дипломатической, таможенной). В условиях формирования Российской Федерации как правового государства особый интерес представляют административно-правовые исследования защиты прав и охраняемых законом интересов граждан в сфере деятельности государственной и муниципальной исполнительной власти. Наука административного права постепенно освобождается от идеологических догм, стремится к обобщающим

исследованиям, учитывающим достижения науки разных периодов и разных стран.

Одной из актуальных современных проблем науки административного права является вопросы систематизации норм административного права. Потребности систематизации норм административного права выдвигают на первый план разработку проекта базового документа, который выполнял бы системообразующие функции. Административный кодекс Российской Федерации, который позволит зафиксировать основополагающие положения механизма административно-правового регулирования, имеющие универсальное значение для всех подотраслей и институтов административного права.

Определяя концепцию Административного кодекса Российской Федерации, следует обратить внимание на следующие важные вопросы, возникающие при определении предмета правового регулирования данного кодекса в сфере создания источников административного права.

Во-первых, в Кодексе необходимо закрепить разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом важно также определить и отграничить от компетенции федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации компетенцию муниципальных образований в сфере издания (принятия) нормативных административно-правовых актов. Это возможно сделать посредством установления исчерпывающего перечня вопросов, по которым вправе издавать (принимать) нормативные правовые акты соответственно федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов федерации и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований.

Во-вторых, в Кодексе следует зафиксировать определение понятия «административный договор», исчерпывающий перечень вопросов, возникающих в сфере государственного управления, которые могут решаться при заключении административных договоров (соглашений), виды административных договоров (соглашений), общие требования к их оформлению, общий порядок их заключения, изменения и расторжения.

В-третьих, в Кодексе нужно сформулировать понятие «нормативный административно-правовой акт», указать основания и цели издания (принятия) таких актов, закрепить их официально-документальные формы, виды, общие требования к их оформлению и содержанию.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г., субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные нормативные правовые акты. В правотворческой деятельности субъектов федерации имеются проблемы, так как зачастую нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации дублируют федеральное законодательство, страдают пробелами и противоречивостью. Развитие системы правовых актов субъектов Российской Федерации потребовало научного осмысления вопросов типологии и иерархии их актов, разработки практических рекомендаций по обеспечению соответствия их Конституции России и федеральным законам. В целях

создания единой и согласованной системы административного законодательства России и упорядочения нормотворчества субъектов Российской Федерации в Административном кодексе Российской Федерации предлагается закрепить общие основы и принципы административного правотворчества субъектов федерации.

Сложная, многоуровневая система административного законодательства является необходимым атрибутом государственного управления. С развитием российской государственности эта система усложняется. Систематизация административного законодательства должна обеспечить единство правового пространства на территории Российской Федерации. Выделяют самые разнообразные формы осуществления систематизации административного законодательства. При всем разнообразии таких форм центральное место занимает кодификация административного законодательства, которая должна основываться на четком разграничении нормотворческой компетенции по конкретным сферам правового регулирования между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Агеев, А.А. К вопросу о совершенствовании административного законодательства / А.А. Агеев // *Российская юстиция*. - 2011. - № 1.- С. 18—20.
 2. Балашов, А.Н. Принцип процессуальной аналогии: межотраслевой принцип / Э.И. Мишутина // *Российский судья*. - 2011. - № 12. - С. 10-13.
 3. Балданов, Б.Б. Место международно-правовых договоров в системе источников российского права / Б.Б. Балданов // *История государства и права*. - 2010. - № 11. - С. 2-4.
 4. Киринов, А.В. Актуальные вопросы развития административно-деликтного права / А.В. Киринов // *Административное право и процесс*. – 2011. - № 11.- С. 2—4.
 5. Купреев, С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период/ С.С. Купреев // *Административное право и процесс*. - 2011. - № 9.- С. 16—18.
 6. Купреев, С.С. О перспективах развития российского административного права / С.С. Купреев // *Административное право и процесс*. - 2011.- № 3.- С. 15-17.
- Мамедов, А.А. Глобализация и административное право /А.А. Мамедов // *Административное право и процесс*. - 2012. - № 7.- С. 9 — 12.