## *На правах рукописи*

**ОСИНЦЕВ**

**Дмитрий Владимирович**

### **МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

12.00.14 – административное право;

административный процесс

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

### Екатеринбург – 2013

## Работа выполнена на кафедре теории и практики управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральская государственная юридическая академия»

|  |  |
| --- | --- |
| **Научный консультант -** | доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации **Бахрах Демьян Николаевич,** |
| **Официальные оппоненты:** | доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России  **Бекетов Олег Иванович,** |
|  | доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Председатель Избирательной комиссии Иркутской области **Игнатенко Виктор Васильевич,** |
|  | доктор юридических наук, профессор, судья Второго арбитражного апелляционного суда **Кононов Павел Иванович,** |
| **Ведущая организация -** | ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» |

 Защита состоится 20 декабря 2013 года в 15.00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.282.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Уральская государственная юридическая академия», 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д.21.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уральской государственной юридической академии

Автореферат разослан «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2013 года

Ученый секретарь С.Ю. Головина

диссертационного совета

доктор юридических наук,

профессор

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.**

Оптимизация и повышение эффективности применения регулятивных и охранительных методов влияния аппарата исполнительной власти на социальные процессы – это та тематическая и проблемная область в сфере государственного управления, которая является объектом пристального внимания как со стороны ученых-представителей теории административного права, так и со стороны политического руководства страны. Не случайно в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы[[1]](#footnote-1) отмечено, что в первую очередь должны быть решены задачи совершенствования систем лицензирования, аккредитации, уведомительного порядка осуществления предпринимательской и иной профессиональной деятельности, государственного контроля и надзора, развития и внедрения системы саморегулирования и т.д.

В силу ранее существовавшего исполнительно-распорядительного режима функционирования аппарата государственного управления проблемы видовой классификации, систематизации, раскрытия содержания и форм реализации методов административно-правового воздействия были сведены к их изучению в рамках оппозиционных групп – государственного руководства всеми отраслями и сферами жизни общества, а впоследствии в ходе проводимых в 90-е годы ХХ века реформ более «мягкого» по отношению к государственному управлению – государственного регулирования.

С одной стороны, отдельным методам административно-правового воздействия попросту не уделялось достаточного внимания (речь идёт о стратегическом управлении, о государственном административном содействии гражданам и организациям и др.). С другой стороны, государственная администрация приобрела такие методы влияния на социальные, экономические, культурные и политические процессы, которые могут быть успешно реализованы иными социальными институтами, либо не всегда требуют фиксации в юридических стандартах и административных регламентах.

Такое положение, несомненно, искажает восприятие целостной картины государственной административной деятельности, не позволяет точно определить структуру предмета административно-правового регулирования, разрешить проблемы категориального аппарата науки административного права, когда часто одно и то же значение придается понятию средств, функций, методов, форм, систем, условий, регуляторов государственного административного воздействия, специальных административно-правовых режимов, юридических гарантий, способов защиты и взаимодействия властных и невластных субъектов.

**Степень разработанности научной проблемы.**

Необходимость выведения единого методологического подхода к систематизации административно-правового воздействия вызвана тем, что в теоретических исследованиях сохраняется узкий подход к его изучению. Рассматриваются преимущественно поощрение в государственно-служебной деятельности, психологические стимулы в управлении, административная ответственность и иные виды административного принуждения и т.д.

Только в конце 90-х годов ХХ века в нормативном материале, организационно-распорядительных документах и теоретических источниках (Алехин А.П., Атаманчук Г.В., Бахрах Д.Н., Бельский К.С., Габричидзе Б.Н., Игнатенко В.В., Козлов Ю.М., Козырин А.Н., Конин Н.М., Кононов П.И., Лапина М.А., Манохин В.М., Ноздрачев А.Ф., Овсянко Д.М., Панова И.В., Петров Г.М., Попов Л.Л., Россинский Б.В., Салищева Н.Г., Севрюгин В.Е., Соловей Ю.П., Сорокин В.Д., Старилов Ю.Н., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.А., Четвериков В.С. и др.) подверглись исследованию и изучению иные способы влияния, свидетельствующие о дифференциации методов административно-правового воздействия.

Многие методы (лицензирование, аккредитация, контроль (надзор), техническое регулирование и пр.) зачастую рассматриваются как административные барьеры, средства избыточного воздействия на бизнес, гражданское общество и бюрократические препятствия в реализации прав и свобод граждан, хотя администрирование лишь подразумевает установление чётких стандартов и регламентов, само по себе служит инструментом обеспечения реализации государственной политики в различных сферах деятельности.

Второй проблемой является отсутствие устоявшегося категориального аппарата в административно-правовых исследованиях. Речь идёт о методах государственного управления, регулирования, стратегического, корпоративного управления и менеджмента и т.д. В поле зрения исследователей оказались не управленческие способы, средства, процедуры (Аникин С.Б., Широков А.В., Щербак Е.Н.), вследствие чего практика, субъектом которой выступает орган исполнительной власти, подведомственная ему организация или учреждение, рассматривается как значимая в системе администрирования, независимо от их отраслевых целей (Алексашин А.С., Чижов И.А.).

Негативное влияние на исследование системы методов административно-правового воздействия оказало признание за ними добавочного значения в механизме правового регулирования: либо названные методы предназначены для обеспечения реализации иных отраслевых норм (Антонова Е.Е., Крепяков В.П., Скоков М.И.), либо выступают элементами предметов иных отраслевых отношений (Акимцева Г.В., Викулин А.Ю., Троценко О.С.).

В исследованиях, посвящённых отдельным методам, приоритетное значение придаётся необходимости принятия модельного закона по вопросам лицензирования (Багандов А.Б.), государственного контроля (Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А.), технического регулирования (Парций Я.Е.) и т.д., но подобные федеральные законы уже есть, и сводить проблему эффективности правоприменения к простой консолидации действующих правовых норм в единый акт с новым названием – на самом деле уход от её разрешения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в ходе административной деятельности органов исполнительной власти, иных органов и организаций, наделённых властными полномочиями, необходимыми для реализации или обеспечения участия в реализации функций по государственному управлению, в том числе разработка и внедрение концепций, стратегий и программ развития системы государственного администрирования; установление стандартов и регламентов осуществления регистрационной, легализационной, разрешительной, попечительской, распорядительной деятельности государственной администрации; материалы правоприменительной административной и судебной практики, связанные с реализацией методов административно-правового воздействия.

Предметом исследования являются теоретические концепции, доктрины, труды ученых, касающиеся административно-правовых исследований в сфере регламентации и применения отдельных методов государственного управления и административно-правовой деятельности, а также относящиеся к теме исследования нормативные и иные правовые акты, правоположения практики их реализации и применения.

Целью диссертационного исследования является разработка основоположений методологической организации административно-правового воздействия, установление юридических оснований и пределов применения методов воздействия государственной администрации на общественные отношения, обоснование решающего влияния методов на структуру компетенции и в целом на организованность системы органов исполнительной власти.

Согласно цели исследования решаются следующие задачи:

а) выведение основных характеристик, структуры, организованности, морфологического состава, процедур реализации методов административно-правового воздействия, определение их юридического значения среди методов государственного управления и регулирования отраслей деятельности,

б) совершенствование понятийного аппарата административно-правовых исследований, представление критериев демаркации административно-правовых категорий: «метод», «функция», «форма» реализации государственно-управленческого влияния, а также формирование модельной юридической конструкции метода административно-правового воздействия;

в) установление системообразующих факторов, объединяющих методы административного управленческого воздействия и стратегического влияния, способствующих достижению целей снижения уровня коррупциогенности, устранения излишних административных барьеров;

г) установление критериев и пределов применения методов администрирования с учётом совершенствования систем аккредитации и технического регулирования, разрешительных и контрольно-надзорных процедур, развития конкуренции и совершенствования антимонопольной политики, создания национальной системы компетенций и квалификаций, формирования эффективной системы взаимодействия предпринимателей и органов исполнительной власти;

д) определение юридико-технических приёмов закрепления методов административно-правового воздействия в структуре компетенции органов исполнительной власти и иных субъектов государственного управления, обоснование необходимости перехода от функциональной к методической схеме выражения властных полномочий органов исполнительной власти, задающей типовые образцы юридических и лингвистических конструкций отдельных элементов компетенции органов исполнительной власти;

е) разработка оснований и условий применения видов и мер юридической ответственности вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения требований реализации того или иного метода административно-правового воздействия, а также нарушения установленного порядка управления, связанного с их реализацией.

**Методологическую основу исследования** составляют основные положения теории деятельности и комплекс специальных приемов познания: сравнительно-правового, формально- и содержательно-логического, системно-структурного, системно-организационного и системно-функционального анализа, нормативно-интерпретационный, технико-юридический и др., а также относящиеся к теме исследования философские, социологические, экономические и юридические труды.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что настоящая диссертация представляет собой комплексное научное исследование основных теоретических и прикладных проблем регламентации и применения методов административно-правового воздействия, в том числе определение оснований, условий, порядка и пределов их реализации на основании норм современного российского законодательства.

В отличие от имеющихся теоретических положений о юридической природе и содержании методов государственного управления, работа включает авторскую теорию методов административно-правового воздействия, основанную на их предназначении для обеспечения прав и свобод граждан, а также поддержании установленного публичного порядка. Приводятся доказательства и обоснования того, что методы административно-правового воздействия составляют содержание государственного управления, формируют функциональную структуру органов исполнительной власти и позволяют разграничить административную деятельность и иные способы реализации властных полномочий (государственное регулирование, предоставление государственных услуг, управление государственным имуществом и пр.).

В исследовании изложен оригинальный подход к систематизации методов административно-правового воздействия: разработка стратегий функционирования исполнительной власти и придание им формы программно-проектных документов; регламентация и применение учетно-регистрационных, легализационных, разрешительных, попечительских и распорядительных методов влияния органов исполнительной власти на подведомственную среду управления.

В работе приводятся конкретные рекомендации по изменению законодательства, направленные на решение стратегических и программно-целевых задач по совершенствованию механизмов лицензирования, аккредитации, контрольно-надзорной деятельности, уведомительного порядка начала ведения отдельных видов деятельности, а также оптимизации структур и процедур реализации функций исполнительной власти в России.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. 1. В целях разработки теории методов административно-правового воздействия приведены аргументы и обоснования, подтверждающие, что в современных условиях развития и совершенствования деятельности исполнительной власти административно-правовое регулирование не может рассматриваться исключительно как властная, организующая деятельность, основанная на превалировании интересов одной из сторон, навязывании воли властной инстанции в возникающих правовых отношениях, но представляет собой, прежде всего, обязательное институциональное правообеспечение публичных интересов неограниченного круга лиц (1), дифференциацию публичных ролей субъектов административно-правовых отношений (2), императивность – четкость и однозначность предписаний, циклическая регламентация отношений (3), наличие преимущественно организационных мер обеспечения выполнения специальных правил поведения, установленных государственной администрацией (4).
2. 2. В работе обоснована типовая структура методов административно-правового воздействия, которая объединяет **способы правового регулирования,** определяющие стандарты, эталоны, образцы поведения: будет оно активным или пассивным, инициативным или вынужденным; **средства воздействия – предписания**, исходящие от государственной администрации, властные действия по их реализации с использованием функционально пригодных материально-технических средств. В структуру методов включается **процедурно-процессуальная последовательность** правотворческих, правоприменительных и правореализующих операций, выраженная в **методиках**, выработанных как результат административной практики, представляющих собой **стандарты и регламенты деятельности** государственной администрации.

3. В диссертации предложена системная организация методов административно-правового воздействия в зависимости от поставленных стратегических целей и юридических способов влияния, последовательности их установления, последующей реализации и трансляции:

а) **методы стабилизационного характера**, связанные с установлением стандартов и определением субъектно-объектных предпосылок, схем ведения отдельных видов деятельности;

б) **методы косвенного регулирующего и регламентационного воздействия:** удостоверительный, убеждения, поощрительный, правопризнания (легализации), разрешительный, административного содействия;

в) **методы прямого административного распорядительства*,***необходимые для решения обычных оперативно-исполнительных задач (в рамках общего руководства или оперативного командования) либо воздействия в нестандартных ситуациях (методы мобилизации и развития или обеспечения правомерности поведения – предостережение и принуждение).

4. В диссертационном исследовании разработаны положения о стратегических методах государственной административной деятельности, доказано, что они выступают комплексными способами регулирования, основанными на вариационном сочетании методов государственного управления и руководства, и выражаются в двух формах: 1) **метод координации** – структуроформирующий метод, связанный с программно-целевым воздействием; 2) **метод оперативной дифференциации воздействия** — метод оптимизации необходимых и достаточных способов и средств государственного управления и (или) руководства применительно к сложившейся ситуации.

5. В работе предлагается принципиально новая группа методов административного содействия, направленных на защиту законных интересов различных субъектов (методы правовой охраны и меры по обеспечению и защите прав граждан (организаций) и сохранению публичного порядка) или оказания государственной поддержки индивидуальным субъектам в рамках административного попечительства, а также коллективным субъектам (отдельным особо значимым организациям, отраслям деятельности и регионам).

6. Автор диссертации обосновывает необходимость демаркации поощрения по административному праву, конституционно-правового поощрения и поощрения на основании норм трудового и уголовно-исполнительного права. При этом устанавливается, что в деятельности исполнительной власти следует выделять административно-правовое поощрение (при реализации внешних функций государственной администрации) и дисциплинарное поощрение (при реализации внутриорганизационных функций).

В качестве оснований для разграничения отраслевых видов и мер поощрения установлено, что в отличие от конституционно-правового поощрения, где лица награждаются за выдающиеся общезначимые заслуги (подвиг), поощрение по нормам административного права производится за заслуги при реализации функций исполнительной власти. Доказывается, что рамках трудовых правоотношений действия поощряемого направлены на реализацию корпоративных задач, приоритетными являются меры материального стимулирования, факультативно связанные с перемещением по работе, а в рамках административно-дисциплинарного поощрения – меры организационного продвижения по службе, подкрепленные материальными стимулами.

7. В диссертации установлено, что следует рассматривать меры административно-правового принуждения в зависимости от стадий развития угроз безопасности, вызывающих их применение: меры выявления угроз безопасности, меры их пресечения, восстановления нарушенных режимных требований, ответственности и административного сдерживания.

8. В работе предлагается признать в качестве особой группы мер административно-правового принуждения меры выявления угроз безопасности — административно-правовые средства, применяемые гласно и негласно органами исполнительной власти в целях защиты жизненно важных интересов, направленных на получение информации об угрозах безопасности и о субъектах, к ним причастных. В исследовании также выявлено, что они приобретают характер административно-принудительных, когда осуществляется временное ограничение абсолютных прав субъектов (неприкосновенность собственности, жилища, охраняемой законом тайны и т.д.).

9. В диссертационном исследовании разработана организационно-деятельностная систематизация административно-правовых восстановительных мер: 1) отмена незаконных административных актов, 2) принятие мер по устранению допущенных режимных нарушений, носящих организационно-распорядительный (в т.ч. замена субъекта правоотношений, смена органов управления и т.д.) либо организационно-имущественный характер (изменение нормативов, принятия мер по финансовой стабилизации и пр.).

10. В диссертации обосновано, что административная ответственность может быть введена преимущественно за нарушение специальных правил поведения, устанавливаемых и (или) обеспечиваемых представителями исполнительной власти и уполномоченными ими лицами в целях обеспечения безопасности или поддержания установленного порядка управления.

В работе предложено рассматривать однородность административных правонарушений в зависимости от нарушения требований стандартов и регламентов, предъявляемых к реализации методов правоудостоверения, легализации, разрешений, содействия и административного распорядительства. Приведенный подход позволяет сгруппировать административные правонарушения в комплексные ассоциации норм, значительно сократить законодательный массив, связанный с казуальным описанием сотен составов административных правонарушений, упростить процедуры квалификации, разрешить коллизионные проблемы в юрисдикционной практике.

11. Автором установлено, что применение мер административной ответственности предполагает наличие организационно-имущественных обязывающих или организационно-деятельностных запрещающих (ограничительных) мер воздействия. Приведены аргументы, что необходимыми и достаточными условиями применения мер первой группы следует считать несоблюдение специальных правил поведения, действующих в отношении неограниченного круга лиц (санитарные, противопожарные, экологические требования, правила дорожного движения и т.д.), выполнение которых субъекты не осуществляют профессионально или на постоянной основе.

Разработаны критерии допустимости применения организационно-деятельностных защитных мер, связанных с лишением возможности пользоваться квалификационными преимуществами, которые следуют из правонаделительного административного акта (запрет деятельности и его аналоги, лишение специальных статусов и т.д.), если не выполняются специальные правила поведения, адресованные определенному кругу субъектов, осуществляющими деятельность на профессиональной основе (правила эксплуатации источников повышенной опасности).

12. В работе обоснованы внедрение и необходимость юридической регламентации системы мер административно-правового сдерживания, суть которых в непредоставлении дополнительного управомочивающего (льготного, преференциального или привилегированного) статуса или прав-льгот, которыми субъект был наделен в индивидуальном порядке или имел правосубъектные основания для их получения. Применение мер административного сдерживания не связано с лишением реально принадлежащих статусных элементов или установлением запретов и обязанностей, но ответственный субъект не наделяется тем, что ему могло быть предоставлено в качестве административных льгот.

13. Автор диссертации приводит аргументы, что структура компетенции органа исполнительной власти должна включать обязательные элементы: возможность принятия стратегических и (или) нормативных административных актов или актов общего действия, удостоверения статутных состояний, использования конкретных методов административно-правового воздействия. В работе сделан вывод о возможности исключения из структуры федеральных органов исполнительной власти организаций, функционально не ориентированных на использование перечисленных приемов влияния. Речь идет о политических органах, обеспечивающих деятельность Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (Россотрудничество), федеральных экономических службах (Минэкономразвития России, Минэнерго России и т.д.), ведомствах, ответственных за выполнение социально-культурных функций (Минкультуры России, Минспорта России).

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для дальнейших системных исследований проблем реализации исполнительной власти в России, для создания учебников, монографий, других научных и учебно-методических работ.

**Практическая значимость исследования.**

Предложенные в диссертации методики правоприменительной деятельности внедряются по итогам реализации государственных заказов Минрегиона России, Росавтодора. Отдельные положения исследования послужили основой решений коллегий по безопасности, федеральных окружных антитеррористической и государственной пограничных комиссий при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, коллегий таможенных органов, органов наркоконтроля, внутренних дел, Следственного комитета Российской Федерации, ведении законопроектных работ, служебной деятельности в субъектах Российской Федерации, дислоцированных Уральском федеральном округе, органов государственной власти и органов местного самоуправления Свердловской области и Ямало-Ненецкого автономного округа, семинаров-совещаний главных управлений Минюста России, ГИБДД, Ространснадзора по Свердловской области, Росстандарта по УрФО, Минобразования, Минздрава, МиВЭС Свердловской области, Уставного Суда Свердловской области, а также были положены в основу заключений, подготовленных по запросам Конституционного Суда Российской Федерации[[2]](#footnote-2).

**Апробация результатов исследования.**

Основные теоретические положения, выводы, научно-практические предложения, относящиеся к теме диссертационного исследования, изложены автором в опубликованных научных и учебно-методических работах (среди которых монографии, главы в учебниках по административному праву, учебно-методические пособия по вопросам организации исполнительной власти в России, научные статьи, главы в практикумах по административному праву и др.), в том числе в ведущих научных журналах и издательствах (более 30 научных статей), а также в докладах и сообщениях на международных, всероссийских научно-практических конференциях «Экономическое развитие Российской Федерации и проблемы правового регулирования» (Екатеринбург. 1995), «Правовая реформа в России: проблемы теории и практики» (Екатеринбург. 1996), «Проблемы совершенствования административного законодательства Российской Федерации» (Омск. 1998); Международной конференции «Россия в Совете Европы» (Екатеринбург. 1997), «Города России на пороге ХХI века: теория и практика стратегического планирования» (Екатеринбург. 2000), «Подготовка кадров государственной и муниципальной службы в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики» (Челябинск. 2004), «Эволюция российского права» (Екатеринбург, 2010, 2011, 2013 год), Международная конференция, посвящённая 80-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д.ю.н., профессора Д.Н. Бахраха «Инновационная Россия: проблемы и перспективы формирования правового государства» // Екатеринбург, 2012) и др.

**Структура диссертационного исследования.**

Диссертация состоит из введения, семи глав, объединяющих двадцать параграфов, заключения, библиографии.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, освещается степень разработанности научной проблемы, определяется объект, предмет, цели и задачи диссертации, характеризуется ее теоретическая, методологическая и эмпирическая основа, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации и внедрении результатов исследования и информация о структуре диссертации.

**В главе первой «Сущность и содержание методов административно-правового воздействия»**, которая состоит из трех параграфов, раскрываются основные признаки и сущностные свойства, отличающие административно-правовое воздействие от смежных публичных регуляторов и средств юридического влияния, используемых в иных отраслях права, а также предлагаются основания систематизации методов государственного администрирования.

**В параграфе первом** **«Основные характеристики административно-правового воздействия»** предлагается рассматривать администрирование в рамках государственного управления, где превалирует воздействие, а не согласование, координация и учёт интересов субъектов, что следует из традиционно определяемых юридических характеристик отрасли административного права и особенностей присущего ей метода правового регулирования.

В сфере администрирования требуется чёткое разведение признаков понятий «регулирование» и «воздействие». В разделе 4 Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года дифференцируются инструменты повышения качества государственного управления или регуляторной политики. Отдельные органы исполнительной власти (МИД России, МВД России, ФСБ России, СВР России) вообще не заняты регулирующим воздействием. Предметом правового регулирования государственного управления является предметная область в конкретных областях государственной деятельности, т.е. регуляторы носят модельный, проектный характер, а само администрирование является их актуализацией. Регулирование и управление можно поставить в тот же категориальный ряд, что означает абстрактное и конкретное, потенциальное и актуальное, мышление и деятельность и т.д.

Управление может прямо влиять на администрирование, дискретно, направлено на выбор и принятие правильного решения, имеет процессную и проектную компоненту. Далее появляются элементы администрирования, т.е. оперативное регулирование текущих управленческих связей, корректировка решений, оперативное распорядительство и т.п., наконец, проверка исполнения принятого решения[[3]](#footnote-3). **Административно-правовое воздействие заключается в стандартно-регламентированных способах воспроизводства выработанных и принятых государственно-управленческих решений.**

Большинство административных обязанностей, как правило, специальных или индивидуальных, носят ситуационный характер, возникают в зависимости от проявленной субъектами инициативы или сложившихся объективных условий, поэтому предваряющие их социальные ситуации не подвержены государственному распорядительному воздействию.

Юридическими действиями, вызывающими возникновение специальных или индивидуальных административных обязанностей, является выбор видов профессиональной деятельности (легализуется статус предпринимателей, предоставляются аттестаты, выдаются разрешения, акты аккредитации и т.д.) или совершение действий, обусловленное признанием законности реализации прав (подтверждение соответствия продукции, санитарный, противопожарный, пограничный, антимонопольный контроль (надзор).

Отношения с участием государственной администрации могут возникать в связи с удостоверением различных действий и событий. Значительное количество административных правоотношений инициируется невластными субъектами. Взаимодействие невластных субъектов и представителей исполнительной власти осуществляется также по поводу допуска первых к профессиональной деятельности, зависящей от их субъективных способностей (выдача лицензий) или определяемой свойствами и состоянием объектов деятельности (системы технического или антимонопольного регулирования). Государственная администрация лишь обеспечивает реализацию свободу выбора вида деятельности.

Немаловажную роль играет государственное содействие, предоставление государственных услуг, которое связано с правом требования, предъявляемым невластным субъектом к представителю государственной администрации, то есть имеет место правонаделение, предшествующее административному обязательству, возложенному на публичные институты.

Первая и основная черта административно-правового воздействия заключается в **обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов в различных сферах деятельности.**

Административно-правовое воздействие **институциональное,** потому что оно образцовое, нормированное, легитимированное, содержащее повторяющиеся и воспроизводящиеся отношения людей, групп, учреждений, деятельность которых направлена на выполнение конкретных общественных функций, представляющее собой переход от неформальных отношений и неорганизованной деятельности к созданию организационных структур с иерархией власти, регламентацией соответствующей деятельности[[4]](#footnote-4).

Государственное управление не предназначено для того, чтобы способствовать развитию той или иной деятельности (это задачи гражданского общества), но связано с противодействием негативным процессам, влияющим на социальную стабильность и культурное развитие, что свидетельствует об **обеспечительном** характере функционирования исполнительной власти.

Обеспечиваемый в результате административно-правового воздействия **публичный интерес** отражается в нацеленности деятельности государственной администрации на нормализацию порядка взаимоотношений публичных институтов между собой и с институтами гражданского общества.

Можно утверждать, что исполнительная власть управляет, когда требуется разграничение конфликтующих интересов социальных групп, возникающих в той или иной сфере деятельности, но не отдельных лиц с их индивидуальными устремлениями и целями (отдельных потребителей и продавцов, собственников и менеджеров), не типичных носителей универсальных ценностей (политических партий и представительных органов государственной власти).Могут возникнуть противоречия между экстремистки настроенными группами и национальными диаспорами, монополистическими собственниками и представителями малого бизнеса, потребителями, между организованными преступными группами и законопослушными гражданами, - в таких ситуациях требуется вмешательство исполнительной власти.

Государственное администрирование свидетельствует о наличии неравенства субъектов административного права, т.е. о **дифференциации публичных ролей субъектов административно-правовых отношений.** Корректным является юридическое закрепление статусного, функционального, организационно-структурного и процессуального различия ролей субъектов административно-правовых отношений.

**Статусная дифференциация административных ролей** подразумевает наполнение административно-правовых статусов полномочиями, правами и обязанностями с постоянной специализацией ролей вплоть до их уникальности, например, в силу распределения обязанностей между государственными служащими или структурными подразделениями, определения места сотрудника в карауле, установления очерёдности проведения плановых проверок.

**Функциональная дифференциация административных ролей** выражает компетенционную специализацию представителей государственной администрации и невластных субъектов с учетом того, что тождественность правоспособности (компетенции) в административно-правовых отношениях отсутствует. Органы исполнительной власти и иные субъекты, действуя разными методами, реализуют одну и ту же функцию, и в этой связи следует говорить о дифференциации их ролей, но не исключительно функций.

**Организационно-структурная дифференциация административных ролей** связана с построением схем управления, с организацией управленческой иерархии и территориального размещения органов исполнительной власти, с установлением правил подведомственности разрешаемых дел, стандартизацией установившихся управленческих связей.

**Процессуальная дифференциация административных ролей** связана с наделением субъектов административных производств различным объёмом полномочий, прав и обязанностей на различных стадиях (этапах) этих производств, а также в рамках отдельных административных процедур (действий).

С дифференциацией публичных ролей связана **императивность регулирования,** которая заключается в четкости и однозначности предписаний (1), в циклической зависимости и процедурной регламентации отношений (2), предопределении публично-значимых социальных статусов и ролей субъектов (3).

В административно-правовых исследованиях достаточно активно разрабатывается **теория административного договора**, который может выступать самостоятельным источником административного права. Нормативный договор приобретает юридическую силу при наличии соответствующего закона, т.е. имеет место дублирование правового состояния, которое нормативно определено, либо такой договор – запланированное дополнение уже имеющегося нормативного положения, но тогда легче восполнить пробел нормативного акта. Договоры, используемые в административных практиках, являются юридическими конструкциями, заимствованными из вещно-предметной сферы, оторванными от неё, необходимыми, когда требуется выработка согласованного решения, но фактически прикрывающими другую юридическую конструкцию – административный акт.

Соглашения с участием органов исполнительной власти, по сути дела, предназначены для устранения пробелов, снятия сомнений представителей власти в легитимности собственных действий либо конкретизации имущественных и социально-бытовых вопросов несения службы, что исчерпывающе регламентировано бюджетными и административными схемами. Общий объем административных договоров (соглашений) нормативного характера во всём нормативно-правовом массиве составляет не более 0,001 части.

**Административно-правовое воздействие** *– система юридического влияния государственно-управленческого типа, основанная на обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов в различных сферах деятельности, характеризующаяся императивностью стандартизации и регламентации социальной деятельности, опосредованная дифференциацией публичных ролей субъектов административно-правовых отношений, применяемых в целях установления и поддержания публичного порядка, необходимого для функционирования исполнительной власти.*

**В параграфе втором «Понятие и признаки методов административно-правового воздействия»** первостепенное значение уделяется дифференциации методов и функций государственного управления.

Методы административно-правового воздействия не могут быть включены в функции государственной администрации. Последние определяют разнообразные ролевые характеристики её деятельности, те обязанности, которые формируются для неё социальной средой. Не методы являются способами реализации функций, а функция может проявиться в результате использования того или иного способа административной деятельности.

Анализ морфологической структуры методов позволяет придерживаться традиционного воззрения, что их юридические характеристики объединяют два ключевых признака: **способ и средство регулирования.**

Понятие «способ» связано с вопросом «как?», а средство – с вопросом «что?» применяют для регулирования. Термин «метод» чаще всего используется для обозначения действия или способа действия, при помощи которого достигается цель, чем для обозначения средства[[5]](#footnote-5).

Способ правового регулированияопределяет характер поведения: будет оно активным или пассивным, а **способы административно-правового воздействия** – инициативным или вынужденным, исходя из обеспечиваемых государственной администрацией публичных целей и интересов.

Если способы определяют качества и модальности юридических практик (запреты, обязанности, дозволения), то средства выражают количества и статусные отношения, складывающиеся в ходе реализации таких практик. Средства воздействия объединены родовой характеристикой – **это предписания, исходящие от государственной администрации,** выраженные в административных актах, и властные действия по реализации закрепленных в них полномочий.

Применительно к административно-правовому воздействиютакже следует определять **процедурно-технологическую последовательность операций**, которые необходимо совершить для достижения поставленных целей. Они выражены в **методиках**, выработанных как результат административной практики. Оформленные в нормативных правовых актах методики представляют собой стандарты (регламенты), предъявляемые к профессионально-практической деятельности представителей государственной администрации.

Каждый применяемый метод обладает экстенсивностью и интенсивностью воздействия, заключающихся в реальных **мерах административного влияния,** выраженных в актах правоприменения с количественными показателями: денежным эквивалентом (административный штраф), временным отрезком (срок лишения специального права), определяться по заранее установленным правилам (глава 4 КоАП РФ).

Методы представляют собой своеобразный феномен, обладающий достаточной устойчивостью и стабильностью, и, более того, позволяющий выделять агентов административного действия. Содержание методов является застывшим парадигматическим образованием, а функции обладают свойствами гибкости, изменчивости, а порой «расплывчатости» в формулировках. Цели, задачи, функции, идеология, методология административной деятельности – всё может изменяться, но методы сохранят свое регистрационное, легализационное, разрешительное, попечительское и распорядительное содержание.

**Метод административно-правового воздействия** *– определенная нормами административного права система влияния органов исполнительной власти (государственной администрации) на социальную среду при помощи дозволений, запретов, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных методик юридических средств (предписаний и действий по их исполнению), в целях реализации публичных функций.*

**В параграфе третьем** «**Система методов административно-правового воздействия»** установлено, что системная организация методов административно-правового воздействия может быть проведена с учетом функций государственной администрации, а выделение их видовых и родовых признаков позволяет провести диалектическое противопоставление отдельных способов воздействия или их групп.

Различными могут быть последствия применения методов административно-правового воздействия (для сфер экономики, политики и социального развития), восприятия в подведомственной среде (социально-психологические реакции и коммуникации), но не изменяется их суть, так как они сохраняют в себе все черты организации-управления-руководства, определяя способы функционирования и (или) придавая (изменяя) функции внешних для них объектов, вмешиваясь в реально происходящие процессы, делая их управляемыми.

Административно-правовое регулирование, направленное на **стабилизацию социальных отношений,** связано с установлением стандартов поведения и определением субъектно-объектных предпосылок деятельности. Устанавливая стандарты поведения, государственная администрация использует нормативные правовые акты и акты общего действия, а при определении конкретных параметров поведения пользуется индивидуальной регламентацией, но прежде, проводит удостоверение статутного состояния.

К числу методов динамизации относятся **методы государственного управленческого воздействия,** которые охватывают способы, средства, процедуры деятельности субъектов, вовлеченных в государственное управление, связаны с подготовкой и реализацией управленческих решений.

При этом возможно использование **косвенных регулирующих механизмов,** когда заинтересованное лицо самостоятельно выбирает вариант поведения, а представитель государственной администрации заверяет его соответствие тем или иным требованиям.

В государственно-управленческих отношениях имеются **методы косвенного регламентационного воздействия,** основанные на инициативе невластного субъекта при вступлении в административные правоотношения:

1) **методы административно-правовой регламентации публичной активности,** применяемые в целях защиты прав и законных интересов субъектов, общественной и государственной безопасности от неправомерной и неосновательной практики отдельных лиц или их объединений;

2) **методы административного содействия,** применяемые в целях обеспечения реализации прав и законных интересов лиц, оказавшихся в небезопасной или затруднительной ситуации, при которой ухудшаются условия их жизнедеятельности и функционирования, а вследствие десоциализации и разрушения институциональных связей возникают угрозы безопасности.

Методы косвенного регулирующего (вариативного, настраивающего) и регламентационного (стандартного, алгоритмичного) воздействия могут быть реализованы как при персонификации субъектов, так и при отсутствии таковой, без возникновения административных правоотношений или в их рамках. Государственная администрация предоставляет возможность получить специальный или индивидуальный правовой статус, либо остаться в зоне общей дозволенности социальной активности.

Для методов государственного управленческого воздействия характерно их осуществление представителями исполнительной власти (государственной администрации) и уполномоченными ими лицами (1); при их помощи определяют условия и порядок реализации отдельных видов деятельности, не нарушая функционирования подвластной сферы (2); они связаны с подтверждением законности деятельности в целях обеспечения безопасности, прав и законных интересов участников правоотношений (3); результатом их применения являются разнообразные административные акты: удостоверения (регистрация), правопризнания, разрешения, поручения, приказы (4); методы дают основания для создания и поддержания требований специальных административно-правовых режимов (5); устанавливают специальные правила через воздействие на общие параметры поведения, задавая его стандарты.

Оппозиционные **методы прямого государственного руководства** дифференцированы следующим образом:

1) **методы решения обычных оперативно-исполнительных задач,** связанные с текущей, повседневной деятельностью представителей государственной администрации;

2) методы воздействия в нестандартных ситуациях: **методы мобилизации,** связанные со всеобщим позитивным обязыванием в целях противодействия угрозам безопасности; **методы обеспечения правомерности поведения,** связанные с индивидуальными юридическими изъятиями из общей направленности регулирования в целях обеспечения публичного порядка.

Дифференциация данных методов производится в зависимости от характера подчиненности: является ли она постоянной организационной или ситуационной, - а также характера юридических действий подвластного лица: являлись они правомерными или неправомерными.

**Руководящее оперативно-исполнительное воздействие** осуществляется в отношении вверенных сил и средств по типу **общего руководства** (на основе линейной власти) или привлеченных формирований и мобилизованных сил по схеме **оперативного командования** (на основе функциональной власти).

**Метод оперативного реагирования** связан с противодействием негативным факторам и юридической оценкой деяний и событий. Он содержит императивно-дискреционные способы воздействия, так как обязательность применения санкций сочетается с возможностью изменения интенсивности воздействия (статьи 4.1-4.3 КоАП РФ). Предварительными мерами являются **предостережения**, а результативными – меры **принуждения**. Оппозиционными являются поощрение и принуждение, связанные с расширением или сужением сферы правовой активности. Убеждение противостоит предостережению, являющемуся способом искоренения негативных установок.

Для методов государственного руководства характерно осуществление воздействия уполномоченными органами исполнительной власти (1); определение четкой и однозначной линии поведения, устанавливающей или изменяющей функции подчиненных лиц (2); их назначением является поддержание или восстановление порядка управления, обеспечение выполнения требований административно-правовых режимов (3); результатом их применения являются административные приказы (4).

**Глава вторая «Методы разработки стратегии административной деятельности»** включает два параграфа, где проводится анализ и систематизация разработки и официального выражения принципиальных изменений технологий административной деятельности в правовых актах.

**Параграф первый «Методы формирования административной политики»** основан на положении, что влияние государственной администрации на социальные институты осуществляется в рамках предварительного, оперативного управления и контроля. Административная политика относится к первой стадии управленческого цикла.

Программа действий Правительства Российской Федерации предусматривает запуск системы стратегического планирования, обеспечивающей координацию приоритетов социально-экономического развития и бюджетной политики в рамках формирования и реализации государственных программ. Представлена другая сторона государственной жизни, где требуется принятие нестандартных решений, где разработанный проект может привести к новообразованиям, - это область **административной политики.**

Стратегии, концепции, доктрины, программы и т.п. подобные документы, несмотря на декларируемые различия в их видах, целях, задачах, организованности текстов, представляют собой однотипные идеологические планы действий правительственных структур, имеющих ориентирующее, прогнозное, доктринальное, расчётное и др. значение, требующее интерпретации со стороны лиц, заинтересованных в реализации таких документов, а уж потом выбора поведения, точно не прописанного в механизме правового регулирования, поэтому оно может быть связано с активным участием, приспособлением, игнорированием, бойкотом и другими способами организации деятельности в рамках предлагаемой идеологии.

Примерный механизм следующий: 1) политическое решение правительственных структур (концепция регулирования), 2) стратегический акт, 3) программные документы различного институционального содержания (есть основа для правотворчества, увязки групповых интересов и др.).

Вариантами реализации стратегических методов в зависимости от уровней регламентации и числа участников являются: 1) **метод координации** – структуроформирующий метод, связанный с программно-целевым воздействием; 2) **метод оперативной дифференциации воздействия,** позволяющий оптимизировать сочетание методов государственного управления и (или) руководства, когда применение одного из них не позволяет решить поставленные задачи.

Методы административно-политического воздействия в зависимости от содержания и целей административной деятельности можно подразделить на **методы содействия развитию отдельных сфер деятельности или решения правоохранительных задач.**

Модели координации могут быть основаны на синхронизации действий на постоянной основе, на диахронной организации совместных действий в плановом порядке или по ситуации; скоординированным может быть бездействие органов власти (в случаях ограничения пропуска через государственную границу), либо невмешательства в ведомственные приоритеты иных органов исполнительной власти (недопустимость проведения проверок одних и тех же требований различными надзорными органами).

**В параграфе втором «Правотворческая деятельность государственной администрации»** указывается, что исходным пунктом стабилизации правовой среды является установление основных стандартов поведения, отражая механизм реализации решений в рамках реализуемой стратегии.

Административно-правовые нормы представляют собой программу действий,а не одно правило поведения с устоявшейся алгоритмической структурой (гипотеза, диспозиция и санкция). Норма не рассматривается вне контекста взаимоувязанных нормативных правовых актов, программно-стратегических и организационно-распорядительных документов, её применение не сопровождается одним лишь правоприменением, но реализацией представителями административной власти показателей эффективности деятельности. При таком подходе возникает существенная разница между законодательным (зачастую статутным регулированием) и административным нормотворчеством. Одна из политико-юридических проблема заключается в следующем: каково соотношение закона и нормативного правового акта государственной администрации, если и те и другие направлены на реализацию политики государства?

Наиболее важный момент, отличающий законодательное и административное нормотворчество в том, что во втором случае обязательно закладывается описание ожидаемых результатов реализации программно-стратегических документов и целевые индикаторы, срок реализации программы, порядок осуществления мероприятий, методика оценки эффективности реализации программы.

Иерархия нормативно-правового регулирования применительно к системе государственного управления может быть представлена следующим образом: 1) уровню универсума массовой деятельности, охватывающему универсальные ценности, соответствует законодательная регламентация, стандартам типов социальных институтов – акты главы государства (например, о системе и структуре органов исполнительной власти); 2) уровню сфер деятельности – правительственный акт (программно-целевой или нормативный); 3) уровню организационно-технической схемы – административный регламент; 4) наконец, индивидуальный административный акт.

**Вопросы внутренней организации исполнительной власти**(подчинённости, дисклокации, взаимодействия, распределения полномочий и т.д.) могут регулироваться преимущественно административными актами.

Нормы законов должны определять виды и ограничения прав и свобод человека и гражданина. Конкретные методы их обеспечения, определение **процессуального порядка** применения, реализации, прекращения **административного воздействия,** *-* думается, прерогатива исполнительной власти.

Наконец, вопросы организации и тактики применения **методов обеспечения введенных режимных требований** находятся в ведении органов исполнительной власти (оперативная работа, мобилизация и т.п.).

Метод нормативного регулирования также включает **возможность использования правотворческой инициативы.**Допустимо обращение с законодательной инициативой со стороны государственной администрации, если законопроектом предусматриваются правила, реализация которых возможна посредством административно-правовых методов воздействия.

Алгоритм административного правотворчества выглядит следующим образом: выработка программы действий, установление дискреционной нормы, позволяющей определить компетенцию органа исполнительной власти через методы и функции, установив при этом основания, условия и процедурные требования к воздействию в зависимости от оперативной обстановки, наконец, утверждение и реализация плана административных мероприятий.

**Глава третья «Административно-правовые методы косвенного регулирующего воздействия»** объединяет три параграфа, где предлагается систематизация учетно-регистрационных методов, раскрываются основные проблемы организации и реализации контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, систематизируется поощрительная практика в административной деятельности.

**В параграфе первом «Методы удостоверения публично-значимых юридических фактов»** обосновывается, что для административной деятельности характерен процедурно-технологический порядок регулирования, когда после принятия нормативных актов задаются объектные схемы допускаемой деятельности, определяются способы функционирования и (или) функции возможных участников правоотношений. Такое воздействие производится через **удостоверение публично-значимых юридических фактов и состояний**. При этом заверяются публично-значимые статичные явления (1) или законность реализации прав и обязанностей (2).

Введение субъекта в сферу правовых отношений начинается с удостоверения факта его появления и завершается подтверждением прекращения правового состояния. **Государственная регистрация** *может быть охарактеризована как деятельность представителей государственной администрации, состоящая в выполнении обязанности ведения государственного учета определенных объектов или объективных состояний.*

Отказ в регистрации не действителен, так как объективное состояние не зависит от чьего-либо усмотрения. Другой вопрос, что факт вообще не подлежит регистрации, и (или) необходимо использовать другой метод воздействия. Учету подлежат только факты, имеющие публичное значение, т.е. влияющие на управленческую практику органов исполнительной власти.

В отдельных случаях производится смешение методов административного подтверждения правоспособности. В правовых актах говорится о регистрации субъектов административного попечительства (беженцы, вынужденные переселенцы и др.), когда регистрация является формально-учетным действием, сопровождающим предоставление указанного специального статуса, либо о регистрации источников повышенной опасности, когда речь идёт о выдаче разрешений.

Государственной администрацией подтверждаются юридические факты субъективного личного состояния, что необходимо для выбора субъектом вида будущей профессиональной деятельности (1), регистрируются факты субъективного имущественного состояния (2). Во-первых, создается система добровольного удостоверения юридических фактов, имеющих значение для заинтересованных лиц (нотариат). Во-вторых, метод удостоверения определяет правовой режим объектов, свободных к обращению, но требующих определения их признаков для публичных целей, ограниченных или изъятых из оборота (источников повышенной опасности, работ и услуг, требующих особой квалификации) или составляющих ресурсный потенциал государства.

**В параграфе втором «Методы удостоверения законности реализации прав и обязанностей»** предлагается рассматривать **административный контроль** *как деятельность, которая заключается в непрестанном осуществлении наблюдения (мониторинга) со стороны государственной администрации за осуществлением публично-значимых видов деятельности, своевременной реакцией на происходящие в ней изменения, а также при необходимости осуществление корректировки поведения субъектов.*

В целях **текущего административного контроля** учреждена система обязательного удостоверения юридических фактов, имеющих значение для последующего исполнения обязанностей, контролируемых исполнительной властью. Факт регистрации не дает особых прав гражданину, это общая обязанность лиц, находящихся на законных основаниях на территории России. Отказ в регистрации со стороны должностного лица является настолько же вредным деянием, как и уклонение от регистрации гражданином.

В механизм административно-правового регулирования включены **методы контрольно-надзорной деятельности**, связанные с последующим наблюдением за правомерностью поведения субъектов.

Воздействие в рамках контрольно-надзорных мероприятий связанно с осуществлением проверок соответствия фактического состояния поднадзорных объектов и деятельности требованиям правовых актов, выявлением нарушений (отклонений), принятием мер к изменению режима вверенных объектов, совершенствованию порядка регулирования деятельности поднадзорных лиц, представлением данных для ее стимулирования (поощрения) или ограничения (принуждения), выработкой административной стратегии.

В зависимости от юридических последствий можно выделить **обычные, стимулирующие и ограничивающие контрольно-надзорные меры.**

Обычные меры подразделяются на проверку деятельности лиц независимо от их правового положения – общий административный надзор (1) либо тех субъектов, которые наделены специальными (индивидуальными) правовыми статусами – специальный административный надзор (2).

При ведении общей надзорной деятельности проверяется правомерность поведения в целях недопущения посягательств на абсолютные права (законные интересы) личности, общества и государства, выявления преступлений, иных действий или событий, создающих угрозу безопасности. Сфера реализации специальных надзорных мер определена в административных актах, являющихся результатами применения иных методов административно-правового воздействия.

Общие надзорные методы необходимы в случае использования нарушения специальных правил в качестве способов и средств совершения преступных посягательств на жизнь, здоровье, окружающую природную среду и т.п. Специальные надзорные меры приемлемы для установления посягательств, не угрожающих абсолютным правам (законным интересам) субъектов, а противодействующих установленному порядку управления.

В качестве достижения Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ считается исключение государственных учреждений из числа субъектов, осуществляющих государственный контроль (надзор). Многие государственные учреждения функционируют десятилетиями, лишение их функций по контролю (надзору) создаёт ситуацию управленческого вакуума, т.е. функции останутся, их исполнители сокращены, а финансирование урезано.

Следующим камнем преткновения может стать предмет контроля и надзора, а именно «обязательные требования», которые установлены лишь в нескольких десятках федеральных законов и иных актах. Когда в качестве обязательных требований утверждаются гигиенические, микробиологические, технологические и другие показатели, то обоснованно проведение мероприятий по контролю, но когда как обязательные вводятся требования, не влияющие на безопасность, не изменяющие качества продукции или даже улучшающие его, либо не ясные для не специалиста, утверждаются обычно предъявляемые требования или естественные показатели, то, видимо, имеет место избыточное регулирование.

Значительным пробелом, сводящим на нет эффективность системы гарантий и контроля (надзора) в целом, является возможность возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам нарушения требований, находящихся в сфере юрисдикции органов исполнительной власти. Возможно привлечение к административной ответственности по результатам проведения проверок, однако такая возможность заложена в КоАП РФ. При этом действия, связанные с формированием доказательственной базы по делу об административном правонарушении, ничем не отличаются от мероприятий по контролю (главы 26, 27 КоАП РФ). Поскольку в результате проведенных мероприятий может быть решен вопрос о возбуждении юрисдикционных производств, постольку им может быть придана единая процессуальная форма, а за информацией, полученной в результате мероприятий по контролю, признано такое же доказательственное значение, что и вследствие юрисдикционных действий. Иначе не определить, где завершается обычная проверка и начинается юрисдикционная деятельность.

Стимулирующие или ограничивающие надзорные меры возможны в случаях предварительного применения методов административно-правовой регламентации публичной активности. Они реализуются в отношении лиц, обладающих специальным или индивидуальным административно-правовым статусом, в отношении которых состоялись надзорные акты, подтверждающие правомерность их предыдущей деятельности.

**Стимулирующими мерами** *являются специальные административно-правовые средства, связанные с осуществлением последующего контроля за фактическим поведением поднадзорных субъектов, направленные на удостоверение его правомерной реализации, а также подтверждение возможности предоставления в будущем дополнительных статусных элементов, расширяющих зону правовой активности поднадзорного субъекта.*

Если в ходе обычного надзорного производства выносится констатирующе-предписывающий акт, подтверждающий выполнение минимальных параметров (стандартов) поведения, то стимулирующее производство может быть завершено актом, удостоверяющим выполнение стандартных требований с максимальной «юридической чистотой». Кроме того, заинтересованному лицу требуется выполнить условия, являющиеся необходимыми для предоставления дополнительных статусных элементов.

**Ограничивающие меры** *основаны на признании выполнения минимального объема установленных требований, связаны с признанием сдерживающих статусных элементов независимо от волеизъявления подвластного субъекта.* При наличии его инициативного поведения акт о признании ограничивающего статуса может быть изменен или отменен.

**В параграфе третьем** «**Поощрение в деятельности исполнительной власти»** отмечается, что правовой институт поощрения является межотраслевым. Оно может осуществляться на основании норм административного, трудового, конституционного, муниципального, уголовно-исполнительного, финансового, экологического и других отраслей права.

Поощрение на основании норм административного права в отличие от конституционно-правового поощрения (где представители государственной администрации обеспечивают деятельность высших органов государственной власти по награждению за заслуги гуманитарного характера, деяния в пользу общества и государства) производится за заслуги при реализации функций государственной администрации. Основные **отличия поощрения в конституционном и административном праве** проявляются в следующем.

1) Отношения поощрения со стороны государственной администрации регулируются специальными нормативными правовыми актами, где развитым является установление поощрительных норм в уставах и положениях о дисциплине, а также актах об отраслевых наградах.

2) Целями конституционно-правового поощрения является признание выдающихся заслуг, как правило, совершенных однократно (геройский поступок, подвиг, решение стратегической задачи и т.п.), являющихся всеобщим примером для подражания, повторения или почитания. Целями поощрения по нормам административного права является признание заслуг при постоянном содействии реализации функций государственной администрации.

3) Недифференцированность субъектного состава награждаемых в рамках конституционно-правового поощрения #G0(российские лица, граждане других государств, иные субъекты).#G0 Круг потенциальных поощряемых субъектов на основании норм административного права, заранее определен.

4) В рамках конституционно-правового поощрения не возникает постоянной организационной связи поощренного с государством, награждение носит разовый характер, а для административно-правового поощрения характерна устойчивая функциональная связь с поощряемыми субъектами.

6) Меры конституционно-правового поощрения предоставляют льготы и преимущества по отношению к лицам, обладающим общим статусом, а административно-правовые направлены на предоставление индивидуальных льгот и преимуществ перед лицами, обладающими специальным статусом.

7) Значимость заслуг в конституционно-правовых отношениях предполагает их официализацию и доведение сведений о поощрении до неограниченного круга субъектов. Применение мер поощрения процессуально оформлено, и акт о награждении подлежит опубликованию в официальных изданиях высших органов государственной власти.

Имеются различия **стимулирования по нормам административного и трудового права.** В последнем случае правовую основу поощрения составляет Трудовой кодекс Российской Федерации и уставы, положения о дисциплине субъектов, не входящих в систему государственной администрации (1). Действия поощряемого, выражающие заслугу в рамках трудоправовых отношений, направлены на реализацию корпоративных функций, а не ради публичных интересов (2). Дифференциация субъектов производится функционально. Штабные подразделения (документационного обеспечения, кадровой работы и пр.) могут быть образованы в любых организациях, а лица, включенные в их состав, выполняют обязанности, означенные в нормах трудового права (3). В трудовом праве поощрение зачастую производится в запрограммированном порядке за корпоративные достижения, а не только за действия отдельного лица. Карьерное продвижение (перемещение) по службе, присвоение классного чина на ступень выше будет отвечать признакам, характерным для поощрения в рамках административных отношений. Во главу угла поставлено именно организационное стимулирование, а не только увеличение размера вознаграждения, хотя последнее, безусловно, важно, ибо возложение на себя дополнительных обязанностей без материальных компенсаций и стимулов вряд ли каждый пожелает принимать добровольно (4).

Как и в иных видах государственной административной деятельности, существует **линейное подчинение** лица, приговоренного к отбытию наказания, и представителя **уголовно-исполнительной системы**. Если при этом поведение первых соответствует реализации функции, заложенной в приговоре, то поощрение носит самостоятельный характер, отличный от дисциплинарного поощрения на основании норм административного права.

Под заслугой следует понимать такое деяние, которое совершено в зоне правовой незапрещенности для субъекта-исполнителя, традиционно полезно, совершено в условиях, когда иные лица не были в состоянии достичь такого же результата в силу личностных качеств (недостаток квалификации) или противодействия обычному правомерному поведению. Общих критериев заслуженного поведения нет, они определяются ситуационно, но существует веское основоположение, характерное для оценки заслуг административной властью, – поощряемой является исполнительская дисциплина, т.е. главное не в том, что субъектом превышены установленные требования, а в том, что его поведение приближено к достижению или достигло уровня показателей, установленных административными органами, что позволяет обеспечить слаженную и бесперебойную деятельность управленческого аппарата.

Неудовлетворительным подходом является оценка деятельности субъектов по «качественным показателям», так как качества относятся к ощущениям отдельных свойств предметов, выражая псевдо-натуралистическое содержание государственного управления, у которого нет качеств, так как это деятельность, а не вещь. Неадекватность в оценках проявляется при создании нормативной основы поощрения, так как за «качественные показатели» поощряют количественными измерителями – деньгами.

Система мер поощрения включает следующие элементы.

Во-первых, **дисциплинарное поощрение,**направленное на организационное продвижение по службе: назначение на вышестоящую должность, включение в кадровый резерв (1); квалификационное продвижение по службе: присвоение специального звания на одну ступень выше или досрочно (2); единовременное материальное поощрение за достижения в государственно-служебной деятельности (3); предоставление постоянных компенсаций (4).

Во-вторых, **административно-правовое поощрение,** связанное с предоставлением упрощенного порядка осуществления деятельности (1); освобождение от необходимости получения правоустанавливающих документов (2); абсолютное материальное вознаграждение (денежная премия), (3); относительное материальное вознаграждение (бесплатный проезд) (4).

**Глава четвертая «Методы административно-правовой регламентации публичной активности»** посвящена наиболее серьезным способам регулирования и влияния на деятельность граждан и организаций, формализованным и наиболее жестким механизмам государственного администрирования, связанным со статусными допусками, запретами и ограничениями профессионального характера, а также разработке механизма государственного административного содействия отдельным лицам, отраслям и регионам.

**В параграфе первом «Методы административного правопризнания»** указывается, что применение названного метода связано с государственным **признанием специальных статусов субъектов, вступающих в публичные отношения,** а также недопущению в них лиц, не способных должным образом исполнять требования, предъявляемые к некоторым видам деятельности.

Регистрация предпринимательской деятельности (в любой форме) рассматривается как средство признания специального статуса или учёта налогоплательщиков. Вместе с тем она необходима для выявления запретов при создании организаций, препятствует проникновению в гражданский оборот субъектов, преследующих противоправные цели. Подобный акт определяет возможность получения иных специальных статусов, например, служит достаточным основанием для получения лицензий, причём главное – квалификация, а любые ограничения в этой части неконституционны[[6]](#footnote-6).

Федеральный закон от 19.05.1995 №82-ФЗ «Об общественных объединениях»[[7]](#footnote-7) предполагает добровольный порядок их государственной регистрации, которая служит признанию законности создания организации со стороны органов юстиции и последующего контроля за деятельностью общественного объединения. Аналогичный режим регулирования, видимо, может быть установлен в отношении временных общественных объединений, связанных с проявлением массовой политической активности граждан. Не случайно после попустительски либеральной политики в отношении митинговой активности введены серьёзные сдержки в режимах проведения массовых мероприятий и усилена административная ответственность за незаконные собрания.

Иным проявлением рассматриваемого метода является подтверждение соответствия требованиям нормативных правовых актов осуществляемой деятельности. **Введён** **предварительный государственный контроль за соблюдением качественных и количественных параметров ее ведения.**Регулирование связано с недопущением занятия запрещёнными видами деятельности или включения в оборот запрещённых предметов, подтверждением возможности совершения операций с особым режимом регулирования.

На законодательный уровень возведены положения о техническом регулировании. Вместо тысяч подзаконных ГОСТов и ОСТов официально опубликованы наиболее значимые технические регламенты. Вряд ли сам по себе этот факт может быть позитивным. Во-первых, естественные зависимости и технические правила существуют и без того, возведены ли они в ранг закона или нет, во-вторых, не специалисту-технику содержание регламента попросту не ясно из-за особенностей терминологии, операций, технологий и т.д.

Представляется, что технический регламент является документом двоякого характера, с одной стороны, содержащего нормы права, включающие ряд административных обязанностей, поскольку действия технико-технологического характера могут затронуть права и законные интересы различных субъектов, с другой стороны, вводящего технические приёмы совершения операций, не влияющих на правовое положение заинтересованных лиц. В этой связи первая часть может быть выражена в ряде императивных установлений, а вторая может носить вариативный характер в зависимости от уровня научно-технического и инновационного развития.

Функции государственного контроля (надзора) в рассматриваемой сфере связаны: а) с обеспечением объектовой безопасности (излучений, биологической, взрывобезопасности, механической и др.); б) с осуществлением метрологического контроля, надзора в сфере технического регулирования. Используются три группы однородных средств: **обеспечение единства измерений (1)**, **системе техническое регулирование (включая стандартизацию) (2),** **подтверждение соответствия (3).**

Эти средства: 1) определяют поведение субъектов посредством установления требований, основанных на естественно научных и социально-технологических закономерностях; 2) служат обеспечению безопасности путём подтверждения соответствия предметов установленным требованиям и стандартам социального поведения, 3) выражены в предварительном техническом или социально-технологическом нормировании поведения субъектов, его юридическом оформлении, подтверждении объективных свойств предметов. Принятие сертификатов, свидетельств, паспортов объектов и т.д. не связано с приобретением специального статуса, а подтверждает соответствие предметов или процессов объективным условиям их реализации.

Объектовая безопасность предполагает оценку уполномоченными федеральными органами исполнительной власти систем производственного контроля в целях обеспечения безопасности, достаточности и эффективности мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**Методы подтверждения законности деятельности в части соблюдения количественных параметров проявляются в антимонопольном регулировании.** Заявления о конкурентной практике обоснованы, если имеет место борьба за свои интересы в условиях, когда другие лица заняты тем же самым, и при этом борьба одних как-то сказывается на успехе борьбы других. Значительное количество правил обеспечения конкуренции подразумевают, как если бы условия свободного соревнования признаны и поддерживаются, но в действительности это не так. Векторы антимонопольного регулирования сконцентрированы на мерах специализированного отраслевого содействия развитию конкуренции (рынок лекарственных препаратов, медицинских услуг, авиаперевозок, услуг связи, образования, нефтепродуктов).

В региональных программах развития конкуренции отмечаются ограничения конкуренции вследствие социально-экономических условий, инфраструктурных ограничений по отраслям, антиконкурентных действий властей, низких экономических показателей, невозможности установления и развития конкуренции в отдельных отраслях, большого количества процедур для доступа к ресурсам и др., т.е. изначально большинство субъектов поставлены в условия несопоставимых и несравнимых видов деятельности.

**В параграфе втором «Методы разрешительного воздействия»** указывается, что в отличие от большинства методов, основанных на реализации регулятивных правил, методы разрешительного воздействия открывают иную грань регламентации административных институтов, ибо следует признать наличие конструктивных правил признания статусов субъектов.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 №467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения»[[8]](#footnote-8) значительный акцент сделан на привлечение данных социологических опросов, экспертных заключений в целях установления наиболее существенных случаев причинения вреда различных объектам, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций, произошедших по причине нарушения лицензионных требований. Очевидны обстоятельства, вызвавшие необходимость лицензирования, деятельность массовая, небезопасная, может вызвать негативные последствия.

**Разрешительная система** *является видом административной деятельности, направленной на подтверждение квалификации субъектов, предоставление специальных правовых статусов (отдельных прав), позволяющих заниматься деятельностью (совершать действия), способы и формы которой небезопасны.* Лицензирование выступает способом предварительного контроля, позволяющего проверить квалификацию соискателя, выявить препятствия для выдачи лицензий, определить лицензионные требования и условия. Текущий контроль связан с наблюдением за их выполнением, реагированием на нарушения, а последующий – за законностью прекращения деятельности.

Система специальных правил поведения и обращения с некоторыми предметами – не единственный элемент названного правового режима. В разрешениях задаются правосубъектные элементы возможных участников отношений (наличие образования, профессиональной подготовки и т.д.), устанавливается предел участия (высокие квалификационные показатели), вводится средство персонификации властных требований (специальное разрешение, акт-поручение, акт-распоряжение и т.д.), определяются сферы распространения режима, перечень режимных объектов.

Разнообразные виды деятельности, подлежащие разрешительному регулированию, подтверждают, что существенное значение в их административной регламентации имеет характер осуществляемой деятельности, её предметная направленность, но не отрасль или сфера деятельности. Лицензионные требования и условия предъявляются и ставятся не потому, что производится товар, а каковы его качества и свойства, как он производится; значим не сам денежный оборот, а концентрация финансового капитала.

По форме выражения могут встречаться специальные разрешения, лицензии, свидетельства, акты аккредитации, квалификационные аттестаты, удостоверения и т.д. Необходимо прекратить использование на ведомственном уровне превращённых форм лицензирования. В Концепции снижения административных барьеров серьёзные положения высказаны об унификации законодательства о лицензировании (отказ от мульти легитимации), но совершенно не затрагиваются формы-заместители лицензирования: аккредитации, аттестации, освидетельствования и т.д., критерии которых порой устанавливаются произвольно, а необходимость введения субъективна.

**Особые разрешительные режимы** объединяют учредительная деятельность органов исполнительной власти (1), принятие актов-поручений (2) и установление квот(3).

Введены различные способы выявления профессиональных качеств: лицензирование, аттестация, проверка квалификационных навыков и т.д. Существуют монополизированные виды деятельности: атомная энергетика, космическая деятельность, эксплуатация железнодорожного транспорта и т.п. При создании организаций в этих отраслях должны использоваться распорядительные, **государственно-учредительные методы,** а квалификационные требования будут предъявляться к их административным коллективам.

Режим лицензирования подкрепляется распорядительными процедурами, выраженными в государственно-учредительном способе определения экономической политики, применяемом для постоянного и стабильного предложения товаров (работ, услуг), необходимых для жизнедеятельности населения, регионов, государства, когда оно: а) необходимо в силу традиции, б) осуществляется в условиях монополизации, в) либо ни один субъект не заинтересован заниматься деятельностью в связи с низкой доходностью.

Лицензия является необходимым, а **административный акт-поручение** достаточным основанием для получения в пользование какого-либо объекта. Получение разрешений и принятие актов-поручений составляют сложный юридический состав, отсутствие хотя бы одного из юридических фактов которого влечёт признание деятельности незаконной.

В отдельных случаях лицензионный режим подменяет порядок, дополняемый актами-поручениями, например, при **установлении квот,** т.е. количественного ограничения определённых видов деятельности. Часто квоты устанавливаются в целях поддержания баланса социально-экономических интересов (банковская деятельность, государственный оборонный заказ, миграционные потоки, внешняя торговля). Их введение зависит не от особых свойств предметов, а от состояния окружающей среды, демографической ситуации, макроэкономических показателей и др. факторов.

Часто лицензирование и квотирование применяются к тождественным группам отношений, но регулируют качественную и количественную стороны. Административное правоотношение в рамках режима квотирования заключается не в передаче конкретных вещей или установлении обязательства перед государством об их поставке. Вводится обязательство о невозможности совершения операций с большим количеством предметов независимо от того, получен ли основной разрешительный документ (лицензия).

**В параграфе третьем «Методы административного содействия»** предлагается их разделять на две группы: методы защиты законных интересов (1), методы государственной поддержки (2).

**Методы защиты законных интересов** подразделяются на методы правовой охраны или обеспечения прав и законных интересов субъектов, т.е. естественных условий жизнедеятельности индивидов. Методы правовой охранызаключаются в том, что государственное содействие оказывают специальные ведомства#G0обеспечивает об#G0. Методы обеспечения прав и законных интересов предназначены для оказания чрезвычайной помощи лицам, оказавшимся в небезопасной ситуации.

**Методы государственной поддержки** выражены в административном попечительстве и прямой государственной поддержке элементов социальной инфраструктуры, отраслей и регионов.

Воздействие осуществляется в отношении индивидуальных субъектов с наделением их специальным административно-правовым статусом в связи:

1) с объективно-негативными факторами: явлениями природного и техногенного характера (пострадавшие от различных катастроф, ветераны подразделений особого риска и т.п.); возрастными особенностями, состоянием здоровья, (инвалиды, лица, страдающие психическими расстройствами и т.д.); кризисной экономической обстановкой (безработные);

2) с субъективно-негативными факторами: социальными конфликтами (беженцы, вынужденные переселенцы), действием в интересах государства (ветераны), претерпеванием незаконных лишений со стороны государства (жертвы политических репрессий и т.п.).

Юридическим составом для оказания помощи может быть нарушение прав субъекта при отсутствии конкретного лица, ответственного за это нарушение, либо свершение юридических событий, поставивших его в трудную жизненную ситуацию. Оказание содействия осуществляется не только в пользу конкретного лица, но различным социальным группам, не на эквивалентной основе.

Административно-правовое воздействие также заключается в оказании содействия развитию отрасли или региона (1), оказание помощи в случае кризисного или иного затруднительного положения дел в той или иной сфере социальной деятельности (2).

**Организационная модель методов административного содействия** может включать следующие элементы.

1) Государственные программы и стратегии, отражающие идеологию управления развитием и поддержки отдельных видов деятельности, или конкретные проекты? Ключевая проблема кроется именно в неразрешимости этой дилеммы. Особенность программно-целевого подхода развития или поддержки отраслей кроется в том, что унифицированной технологии не существует, каждая сфера и отрасль деятельности будет накладывать свои особенности в разработке и установлении соответствующих мер.

В государственной административной практике уместными будут не просто проекты, направленные на конкретные результаты (они нужны подведомственной среде, а не властным структурам), и не на планы мероприятий, которые представляют лишь последовательность любых действий, не обладающих исключительно административной направленностью, а на организационные проекты формирования и развития функциональных структур.

2) Комплексные механизмы государственного содействия, выраженные в устранении излишних запретов и ограничений, введение упрощённого порядка государственной регистрации, освобождение от получения лицензий и квот, «смягчение» антимонопольного контроля, поддержка внешнеэкономической деятельности и ряд других.

3) Создание программно-целевых структур на основе государственно-частного партнёрства, с привлечением саморегулируемых организаций, отвечающих за выполнение функции государственного содействия. Зачастую государственно-частное партнёрство выступает как перечень административно-хозяйственных полномочий, которые осуществляют органы исполнительной власти на основании иного институционального законодательства (о транспорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, связи, здравоохранении, образовании, науке, спорте). Таким образом лишь дублируется форма уже имеющихся инструментов воздействия.

4) Закрепление циклов реализации содействия, если поддержка постоянная (осуществление Северного завоза), или последовательности внедрения мер содействия, если решаются нестандартные задачи (в случае кризиса).

**В главе пятой «Методы административно-правового принуждения»**, включающей пять параграфов, раскрываются основания систематизации, признаки, особенности регулирования, пределы и последовательность применения принудительных мер обеспечения деятельности органов исполнительной власти и иных государственных административных структур.

**В параграфе первом «Система методов административно-правового принуждения»** называются традиционные признаки административно-правового принуждения и проводится их отграничение от сходных мер оперативного введения специальных режимных запретов и ограничений в целях противодействия негативным фактором.

Административно-правовые режимы устанавливаются в тех случаях, когда противоправные деяния зачастую отсутствуют, но режимные требования содержат меры ограничительного персонифицированного воздействия. Тем самым проявляется особенность механизма административно-правового регулирования, когда в случае введения специального режима, как правило, производится прекращение действия ранее состоявшихся правонаделительных административных актов.

В области антропотехнической (физической) принуждение – просто техническое действие, сила которого должна быть больше или равна (в целом эквивалентна) силе опасного фактора, и отношение к нему должно быть как к объекту, а не как к субъекту, но в области юридической – это правоограничение, вызванное наличием небезопасных обстоятельств, угрожающих условиям существования того или иного социального института. Введение правоограничений возможно в силу антропогенных, техногенных или естественных опасностей, однако принцип во всех случаях один: есть опасность – будут правоограничения и принуждение, и соотносить их друг с другом необходимо как основание и последствия, а не противопоставлять. Как только режим охраны усиливается, возникает вопрос, а не особые ли это предупредительные меры административно-правового принуждения? С фактической стороны, ответ только положительный. Если лицу запрещается что-либо совершать под угрозой насилия, разве это не принуждение? Другой вопрос, что реально оно последует, когда лицо нарушит режимные требования.

Предупреждение достигается всей деятельностью государственной администрации – это «конечный пункт» механизма административно-правового регулирования. Предупредительные административно-правовые средства как самостоятельные инструменты воздействия отсутствуют не потому, что они не связаны с правонарушением, а в силу непроявления у них признаков «технологичности», «инструментальности» воздействия. Невозможно в одну группу объединять и сравнивать цели и средства реализации какой-либо деятельности.

Административно-принудительная деятельность «наслаивается» на негативные проявления любых процессов, независимо от того, как они между собой сопряжены, кто в них вовлечён, в какой сфере или отрасли они возникли и т.д. Одним словом, административное принуждение против деятельности, а не против субъектов. Не во всех опасных случаях присутствует противоправное поведение, но всегда наличествует небезопасная деятельность, вызывающая правоохранительную реакцию.

Существо большинства нарушений заключается в коллективном невыполнении специальных правил занятия деятельностью, а не в совершении дискретных единиц поведения каких-либо отдельных лиц. Совершенно не важно, создана опасная ситуация юридическим лицом или группой лиц, возникла она в результате действий персонифицированного субъекта или сбоя в работе техногенного источника, главное – её предупредить и ликвидировать, что сопряжено с вовлечением в административную практику сторонних лиц, изменение стиля поведения которых будет являться принудительной реакцией на их деятельность.

Не организация должна отвечать за невыполнение индивидуализированных обязанностей её сотрудников, а соучастники определённой деятельности, в чьём ведении находились конкретные элементы её реализации. Логическое движение в исследовании вопроса о вине юридического лица производится от единичного к общему, когда отдельные операции сотрудников признаются определяющими деятельность организации, что логически ошибочно (единичные случаи не подтверждают закономерности). Необходимо исследование в обратном порядке, т.е. какие характеристики деятельности, внешней среды повлияли на противоправную практику юридического лица. Решающими являются не причинно-следственные связи между действиями отдельных лиц и административными правонарушениями, но внимание уделяется структурным, функциональным и генетическим связям.

**Методами административно-правового принуждения** *являются применяемые во внешневластных отношениях представителями государственной администрации на основе административно-правовых (материальных и процессуальных) норм и принимаемых в соответствии с ними индивидуальных административных актов средства воздействия, направленные на выявление угроз безопасности, их ликвидацию, установление обстоятельств происшедшего, устранение нарушений и привлечение виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления и развития негативных последствий таких угроз.*

Целесообразно выбрать в качестве критерия систематизации мер административно-правового принуждения стадии развития угроз безопасности:

1. **меры выявления угроз безопасности,** осуществляемые гласно или негласно, направленные на получение информации о противоправных или иных опасных деяниях и лицах, к ним причастных;
2. **меры административно-правового пресечения,** направленные на оперативное прекращение совершаемого противоправного или иного опасного деяния, а также предотвращение вызываемых ими последствий;
3. **меры административно-правового восстановления нарушенных требований,** направленные на устранение последствий опасного деяния, нарушившего публичный порядок, дестабилизировавшие систему управления, а также трансформирующие поведение субъектов сообразно вновь поставленным задачам, адаптированных к изменившимся условиям;
4. **меры административной ответственности,** применяемые за совершение административного правонарушения, выраженные в применении административных наказаний; названная группа мер выделяется особо, ибо она в отличие от других применяется за виновные противоправные деяния, выражена в применении санкций – административных наказаний;
5. **меры административно-правового сдерживания,** применяемые за нарушение административных правил или административное правонарушение, выраженные в непредоставлении дополнительных правовых статусов (отдельных прав или льгот) разового характера.

**В параграфе втором «Административно-правовые принудительные меры выявления угроз безопасности»** отмечается, что таковые традиционно не назывались в качестве административно-принудительных, хотя всегда являлись частью системы обеспечения требований специальных административно-правовых режимов. Принудительный характер присущ этим мерам в порядке исключения (ограничение конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, неприкосновенность жилища).

Поскольку в результате проведённых мероприятий может быть решён вопрос о возбуждении юрисдикционных производств, постольку им может быть придана единая процессуальная форма, а за информацией, полученной в результате надзорных мероприятий, признано такое же доказательственное значение, что и вследствие юрисдикционных действий.

Отличие между мерами выявления угроз безопасности и контрольно-надзорными мероприятиями в том, что первые являются поисковыми, применяемыми в условиях неопределенности, и заранее неизвестно, что будет установлено в ходе их проведения и будет ли выявлена угроза безопасности, либо фактические данные, к ней относящиеся, подведомственные объекты заранее не определены, не были поставлены под стационарный контроль.

Если для правонаделительных производств достаточно источников доказательств, для юрисдикционных производств – достаточных оснований полагать, что имеют место признаки противоправного деяния, для начала оперативных проверок требуется: а) наличие неустранимых препятствий в получении источников доказательств, б) розыск лиц, причастных к противоправным деяниям.

**В параграфе третьем «Меры административно-правового пресечения»** предлагается считать основаниями для применения административного пресечения совершение преступления, общественно опасного деяния, совершенного невменяемым, нарушение административных правил, административное правонарушение, иные действия, угрожающие жизненно важным интересам, и (или) события, представляющие угрозу безопасности России.

Меры пресечения по видам юридических оснований и последствий подразделяются на: 1) противодействующие посягательствам на абсолютные права, охраняемые как неприкосновенные – **меры непосредственного принуждения:** физическое воздействие на личность, применение специальных средств и оружия; 2) противодействующие посягательствам на порядок управления в рамках специальных административно-правовых режимов: **меры запрещающего юридического воздействия** (приостановление, ограничение, запрещение деятельности) с вынесением юрисдикционных актов, если нет прямой угрозы наступления последствий, или **меры сдерживающего материально-технического характера** (изъятие, уничтожение и т.д.), если угроза реальна.

Меры административно-правового пресечения объединяют: 1) **меры временного ограничения личных прав** (личное задержание, досмотр, привод, доставление, применение непосредственного принуждения); 2) **запрещение, ограничение или приостановление деятельности,** осуществляемой без приобретения специального административно-правового статуса (ведение деятельности без государственной регистрации) либо с нарушением режимных требований, выполнение которых обусловлено предоставленным статусом (лицензионных требований условий); 3) **задержание и доставление имущества, ограничение и запрещение использования (эксплуатации) имущества, а также его изъятие и арест.**

**В параграфе четвертом «Меры административно-правового восстановления»** акцентируется внимание на том, чтоони рассматриваются в качестве мер гражданско-правовой ответственности или налоговых санкций, применяемых в административном порядке. Административно-правовое воздействие часто связанно с поддержанием специальных правовых режимов, следовательно, меры восстановления должны быть направлены на восстановление нарушенного порядка управления, а не на взыскание убытков.

Среди этих мер имеются: 1) **меры организационно-распорядительного характера:**1) отмена незаконных административных актов; 2) замена субъекта правоотношений, изменение состава его участников; 3) реорганизация субъекта, смена администрации; 4) понуждение восстановить ранее существовавшее положение; 2) **меры организационно-имущественного характера:**проведение мероприятий по финансовому оздоровлению и устранению материальных нарушений режимных требований; изменение обязательных нормативов.

**В параграфе пятом «Меры административного сдерживания»** утверждается, что они сопровождают применение административных запретов и ограничений, являющихся следствием применения иных административно-принудительных мер, и заключаются в непредоставлении в будущем статуса или прав преимущественного или льготного характера.

Можно выделить следующие меры административного сдерживания.

**Отмена упрощённого (льготного) порядка осуществления отдельных видов деятельности, предоставленного конкретным лицам,**применяется при условии, что такой режим был введён в порядке исключения и не являлся следствием его распространения в отношении любого лица.

**Установление дополнительных оснований и условий осуществления отдельных видов деятельности, требующих получения управомочивающего акта от органа исполнительной власти,**видимо, должно применяться в связи с наличием в деятельности лица стабильных показателей, позволяющих установить ограничения, сдерживающие его активность.

**Непредоставление ограниченных сроком действия актов, позволяющих заниматься деятельностью,** применяется за нарушение специальных правил их ведения при отсутствии оснований для аннулирования или отзыва, а также, если орган, их предоставивший, считает в дальнейшем нецелесообразным наделение лица возникающими на их основании полномочиями.

Возможна разработка конструкции межотраслевого запрета, который следует из применения мер государственного принуждения, и должен оговариваться в юрисдикционном акте. Назначение административного наказания может повлечь препятствия в допуске к отдельным видам деятельности (выдаче лицензии, аккредитации и т.п.). Могут возникнуть препятствия в реализации гражданских прав (владения определённым имуществом), трудовых прав (отстранение от работы) и т.д., - все перечисленные последствия должны быть конкретизированы и не могут применяться произвольно.

Предлагается упорядочить основания для **непредставления в будущем персонального государственного содействия.** Данные меры могут применяться, когда неполучение средств, иной помощи не создаёт угрозу жизненно важным интересам их получателя.

**Непредставление к поощрению** часто является последствием применённых дисциплинарных взысканий. Данная мера должна применяться к лицам, выполняющим постоянные публичные обязанности: государственным служащим, субъектам-исполнителям публичных договоров (экономическим операторам), административных актов-поручений (аккредитованным лицам).

Непредставление к поощрению выступает последствием такого неэффективного выполнения административных правил, которое выражено в отсутствии творческого, инициативного отношения к исполнению обязанностей. Деятельность, основанная на противоборстве сторон, исключает формальное исполнение служебных обязанностей, однако часто за неудовлетворительные результаты расследования, розыска, пресечения применяют дисциплинарные взыскания, хотя вполне обоснованным было бы непредставление к поощрению.

**В главе шестой «Административная ответственность в системе методов административно-правового принуждения»**, включающей два параграфа, рассматриваются основания, критерии установления мер административной ответственности, а также предлагаются направления совершенствования системы административных наказаний в зависимости от применяемых регистрационных, легализационных, разрешительных, попечительских и распорядительных методов административно-правового воздействия.

**В параграфе первом** «**Методологические основания установления ответственности за административные правонарушения»** приводятся аргументы в пользу того, чтоадминистративная ответственность преимущественно необходима для обеспечения реализации методов регулирующего и регламентационного воздействия, а общим объектом административного правонарушения могут быть правила, установленные и (или) обеспечиваемые органами исполнительной власти и их должностными лицами. Однако, наоборот, в КоАП РФ содержатся нормы об ответственности за посягательства в сферах, не регулируемых нормами административного права, а иногда ответственность устанавливается за частноправовые нарушения.

Иной недочет – за невыполнение правил регистрации, технического регулирования, лицензионных требований и условий, публично-значимых работ и услуг ответственность установлена казуально. Использованный технико-юридический приём создал ситуацию, позволяющую избежать привлечения к ответственности в связи с отсутствием упоминания о невыполнении некоторых специальных правил в качестве самостоятельных административных правонарушений.

Административная ответственность, видимо, наступает за правонарушения, посягающие на публичный порядок и безопасность, и создающие опасную обстановку. Если административные правонарушения связаны с невыполнением актов, принятых на основе применения регулятивных методов воздействия и сопутствующих им режимов, то преступления посягают на неприкосновенные права и законные интересы: жизнь, здоровье, собственность, государственная, экологическая, экономическая и пр. безопасность.

Административные правонарушения могут быть объединены в группы: 1) посягающие на права и свободы человека и гражданина в результате принятия незаконных административных актов или отказа в их принятии; 2) на порядок государственной регистрации, учёта и представления отчётности; 3) на порядок государственного признания законности ведения отдельных видов деятельности; 4) в сфере лицензионно-разрешительной системы; 5) посягающие на установленный порядок управления.

**В параграфе втором «Методологические основания систематизации административных наказаний»** обосновывается, чтопоследовательное применение мер административно-правового воздействия предполагает первоначальное применение **предупреждений** за административные правонарушения, совершенные впервые, не влекущие какого-либо вреда или ущерба (неумышленные правонарушения). Поскольку вынесение предупреждения является профилактической мерой, если режимные требования не будут исполнены в дальнейшем, возможно применение организационно-имущественных обязывающих или организационно-деятельностных запрещающих мер воздействия.

Если субъект не соблюдает специальные правила поведения, выполнение которых он не осуществляет профессионально, то необходимыми и достаточными будут меры организационно-имущественного карательного воздействия. Посягательство может быть связано с несоблюдением специальных правил поведения, являющихся всеобщими (санитарные, противопожарные, экологические требования, правила дорожного движения и т.д.), или противодействием представителям власти, обеспечивающим их выполнение.

Если субъект не соблюдает специальные правила, выполнение которых он осуществляет профессионально в силу состоявшегося административного акта (легализационного, разрешительного и т.д.), то необходимым и достаточным будет применение организационно-деятельностных карательных мер. Посягательство может быть связано с несоблюдением специальных правил поведения, адресованных определенному кругу субъектов (правила эксплуатации источников повышенной опасности), или противодействием представителям власти, обеспечивающим их выполнение.

Штраф независимо от отраслевой принадлежности обладает и компенсационным и карательным воздействием[[9]](#footnote-9), следовательно, можно установить «плавающий» размер **административного штрафа** в зависимости от расходов, понесённых государством в связи с совершенным административным правонарушением, расчёт которого может производиться по методикам, утверждаемым органами исполнительной власти.

Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 17.01.2013 №1-П отмечает, что при введении в качестве меры административной ответственности значительных по размеру безальтернативных административных штрафов законодатель обязан вводить соответствующие правила назначения и исполнения административных наказаний, в т.ч. критерии, позволяющие надлежащим образом учитывать имущественное и финансовое положение ответственного лица. Такой учёт может осуществляться, в т.ч. путём установления "гибкой" дифференциации размера штрафных санкций, более мягких альтернативных санкций, правил замены конкретных санкций более мягкими, включая назначение административного наказания ниже низшего предела. Такой подход свидетельствует о том, что административный штраф является несистемным административным наказанием, так как невозможно установить «гибкий» подход в назначении административного приостановления деятельности, дисквалификации, административного ареста.

Вопрос о невозможности применения **конфискации** в административном порядке неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации[[10]](#footnote-10). Конфискация применяется в отношении предметов запрещённых к обращению, либо владение, пользование или распоряжение которыми осуществляется с нарушением легализационного порядка, либо с нарушением разрешительного порядка.

Представляется, что конфискация имущества по инициативе представителей государственной администрации может устанавливаться, когда есть достаточные основания полагать, что его оставление у собственника позволит повторно совершить противоправные деяния или иные опасные действия, связанные с нарушением специальных правил обращения имущества.

Среди организационно-деятельностных мер часто применяется прекращение деятельности субъектов, обладающих специальным статусом, которое в КоАП РФ выражено как **лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права, административное приостановление деятельности, дисквалификация, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.**

Лишение специального права свидетельствует об установлении формальных препятствий для возможности отдельным лицам заниматься небезопасными видами деятельности, куда, впрочем, не допускаются иные субъекты, не получившие специального права, и никто не сомневается, что последние наказанными не являются. Те допущения, которые именуются «специальные права», действительно, являются разрешительными требованиями и условиями, но остаётся право собственности на транспортные средства, право на выбор рода занятий и деятельности. Говорить о том, что некто лишён права собственности с сохранением у него реального обладания вещью, а иной субъект ограничен в выборе рода занятий, но никто его не контролирует, - дефектный акт. Если подкреплять их мерами реального ограничения в обладании объектами, то налицо конфискация, а в выборе рода занятий – дисквалификация, иные принудительные меры.

**В главе седьмой** «**Системные основания компетенционного выражения методов административно-правового воздействия»**, состоящей из двух параграфов, предлагаются основания и критерии определения статуса органов исполнительной власти в зависимости от комплексного включения в их компетенцию методов регистрации, легализации, разрешений, содействия и распорядительства, а также разграничения на этой основе структур государственной администрации и иных субъектов публичного права.

**В параграфе первом** «**Юридико-технические приёмы систематизации методов административно-правового воздействия в структуре компетенции органов исполнительной власти»** обосновывается, что к представителям исполнительной власти можно отнести те государственные органы (должностных лиц), которые уполномочены применять методы административно-правового воздействия в подведомственной сфере и которые не реализуют публичные функции при помощи иных приёмов влияния (путём производственного управления, инвестиционной практики, предоставления субсидий, регулированием денежной массы и т.д.).

Методы административно-правового воздействия могут быть положены в основу формирования компетенции органов исполнительной власти, включая следующее.

**Полномочия по нормативному регулированию,** которые часто определяются как проведение политики, разработка и реализация программ либо прямое указание на возможность нормативно-правового регулирования во вверенной области государственного управления.

Полномочия по реализации **государственного административного управления** выражаются как элемент бланкетной правоспособности. Но компетенция содержит конкретные государственно-властные полномочия, и, думается, не стоит лишний раз упоминать, что субъект может ими обладать.

Могут также определяться полномочия по **государственной регистрации, легализации, лицензированию, оказанию организационного содействия.** Такие методы носят универсальный характер, однако при определении статуса отдельных федеральных органов исполнительной власти этот фактор, к сожалению, не был учтён, и сохранилось отраслевое распределение тождественных методов администрирования.

Разграничение полномочий между Росстандартом и другими органами исполнительной власти регулируется положениями о них и взаимными соглашениями. При этом отдельные административные ведомства заняты реализацией полномочий по техническому регулированию и метрологии совместно с названным федеральным агентством.

Институт лицензирования обладает теми же недостатками. Отрасли и сферы социальной деятельности являются определяющими предметы ведения и компетенцию государственных органов. Неизбежно возникает вопрос оптимизации распределения полномочий по ведению лицензионных дел по уровням иерархии в федеральных органах исполнительной власти.

Современная проблема: какие юридико-технические приёмы допустимо использовать при изложении методов администрирования и сопутствующих им функций, а как следует выражать полномочия по предоставлению государственных услуг в компетенции органов исполнительной власти? В пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[[11]](#footnote-11) определено, что **государственная услуга** –деятельность по реализации **функций** указанных органов, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Государственные услуги связаны с принятием органами исполнительной власти административных актов, направленных на регистрацию, легализацию, разрешение, содействие или распорядительство, то есть являются «навязанными» мерами регулирования, причём технически их могут впоследствии реализовать любые профессионально пригодные лица.

Можно предположить, что государственные услуги носят организационный характер в целях обеспечения доступа к объектам, монополизированным государством, и снятия административных барьеров при допуске к эксплуатации таких объектов, - предварительный элемент сложного правоотношения правопредоставляющего типа.

В параграфе втором «**Функциональные основания систематизации методов административно-правового воздействия в структуре компетенции органов исполнительной власти»** отмечается, что в качестве приоритета административной реформы было определено организационное разделение регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг. Представляется, смешаны две категории: публичное управление собственностью и исполнительно-властное воздействие[[12]](#footnote-12).

Росводресурсы, Россвязь, Рослесхоз, Росавиация, Росрезерв, Росимущество, Роскосмос, Рограница, Росрыболовство используют в своей деятельности методы **хозяйственного регулирования** применительно к социально-значимым имущественным комплексам.Необходимо государственное управление в отраслях энергетики, воздушного транспорта, космического комплекса и т.п. Руководящим органам этих организационно-экономических систем предоставлены полномочия по применению методов не только экономического, но и административно-правового воздействия: разработка стандартов, эксплуатационных норм и правил, проведение лицензирования, сертификации, надзора за безопасной эксплуатацией объектов и т.п. Однако для выполнения таких функций созданы органы специальной компетенции – МЧС России, Минприроды России, Росстандарт, Ростехнадзор и др.

Росимущество, определённое как специально уполномоченный орган по управлению федеральным имуществом, следуя буквальному содержанию названной функции, не может осуществлять властного воздействия. Этой деятельностью заняты также иные органы исполнительной власти. При этом стратегической задачей является сокращение объёма имущества с учётом задач обеспечения полномочий органов государственной власти[[13]](#footnote-13).

Необходимо сокращать не функции органов исполнительной власти, а исключить их преимущественно властное влияние применительно к отдельным отраслям деятельности.

В тех случаях, когда присутствует потребность выполнения работ (оказания услуг), где цели субъектов натурализованы, а задачи технически регламентированы, отсутствует управление. Вещью не управляют, а её технически эксплуатируют, информацию считывают, кодируют/раскодируют, производят с ней технологические операции и т.п. В отношениях, построенных по типу: «человек – предмет», наличествуют техники совершения операций, но не управление. С другой стороны, общность публичных интересов, связанных с обеспечением устойчивого развития и безопасности, породили воззрение, что необходимо государственное управление там, где вполне достаточно корпоративных структур управления.

В систему федеральных органов исполнительной власти включены организации, уполномоченные осуществлять **методы административного содействия:** Минздрав России, Минкультуры России, с находящимися в их ведении федеральными агентствами и службами, которые могут быть преобразованы в систему государственных учреждений. Некоторые из федеральных агентств (ФМБА России, Росархив, Росгидромет) преимущественно заняты социально-культурным обслуживанием, а не реализацией исполнительно-властных функций.Их полномочия по регистрации, лицензированию, надзору могут быть переданы федеральным службам, осуществляющим межведомственный надзор.

Популярной становится позиция, связанная с передачей на аутсорсинг отдельных административно-управленческих процессов. Дело в том, что они неоправданно содержатся в перечне полномочий органов исполнительной власти. Представлены обычные виды хозяйственной деятельности, элементы инфраструктуры имущественных комплексов, имеющие косвенное отношение к реализации властных полномочий. Во-первых, власть и влияние присутствуют в любой организации, во-вторых, правила сочетания корпоративных интересов, характерные для саморегулируемых организаций, не должны разрабатываться и устанавливаться субъектами исполнительной власти. В этой сфере применяются методики, но не нормативы, рекомендации, а не стандарты, технологии, но не жёсткие административные процедуры.

В рамках саморегулирования государственное управление прекращается, а не трансформируется переходом от одного субъекта к другому. Стандарты и правила саморегулирования носят специфический характер. Их содержание не может быть заранее определено (методики независимой оценки, создания архитектурно-планировочных заданий, техник обучения и научных исследований и т.п.). Корпоративная замкнутость может не касаться иных субъектов, так как официальное подтверждение вхождения в организацию и продукта, созданного в её корпоративных кругах, может не быть известным для иных социальных институтов.

Нужно учитывать, что возглавляющие системы управления административные ведомства монофункциональны, сориентированы на поддержание баланса интересов в практике достижения государственно-политических целей и функционирования институтов гражданского общества. Организующее воздействие в данных отраслях и сферах присутствует как **корпоративное руководство,** но не государственное управление.

Представитель государства не всегда управляет: дипломатический представитель на официальной встрече с главой иностранного государства не управляет, сотрудник Минспорта России на открытии соревнований выступает с воодушевлением спортсменов на победы, но не управляет. Управление в «чистом виде» при таких условиях отсутствует, так как оно возможно при наличии двух функционально дифференцированных систем, одна их которых задаёт способы функционирования второй, а мы говорим об одной и той же системе, встречаясь с феноменом **регулирования, но не управления.**

Реализация внешнерезультативных функций, прежде чем органы регулирования системы начнут действовать, обусловлена относительно устойчивыми макропоказателями, и для сохранения самой системы орган регулирования занимается поисками оптимальных решений внутрисистемного поведения субъектов, так как внешние условия деятельности обязательны и для него. Орган регулирования институционально не выделен из функциональной среды и действует по тем же правилам, что и софункциональные ему субъекты. Цели регулирующего воздействия не совпадают с целями управления: поддержание устойчивого, вывод из нежелательного состояния, развитие, совершенствование процессов, методов хозяйственной организации и пр.

Систему федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции можно организовать следующим образом:

1. Федеральные органы исполнительной власти, ведающие вопросами легализации отдельных видов деятельности: в области юстиции, по антимонопольной политике, по техническому регулированию, в области внешнеэкономической и таможенной политики.

2. Федеральные органы исполнительной власти, ведающие вопросами охраны и защиты условий жизнедеятельности: по охране окружающей среды, по вопросам технического и технологического надзора, по делам чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

3. Федеральные органы исполнительной власти, ведающие вопросами обороны и безопасности.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:**

*Монографии, учебники, учебные и учебно-методические пособия.*

1. *Осинцев Д.В.* Административно-правовые средства регулирования хозяйственной деятельности (глава 32 учебника «Административное право»). Москва. БЕК. 1997.
2. *Осинцев Д.В.* Организационно-правовые формы государственного предпринимательства (глава 33 учебника «Административное право»). Москва. БЕК. 1997.
3. *Осинцев Д.В.* Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации (монография). Екатеринбург. УрГЮА. 1999.
4. *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия (монография). Санкт-Петербург. Юридический центр Пресс. 2005.
5. *Митин А.Н., Осинцев Д.В.* Управление в таможенных органах (организационно-правовой аспект) (учебное пособие). Екатеринбург. УрГЮА. 2007.
6. *Осинцев Д.В.* Административное принуждение (монография). Уральский гуманитарный институт. Екатеринбург. 2009.
7. *Осинцев Д.В.* Методы государственного управления (административно-правовой аспект) (монография). Екатеринбург. УМЦ УПИ. 2013.

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК для публикации основных положений научных диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук.*

1. *Осинцев Д.В.* Об ассимиляции властей // Российский юридический журнал. 2008. №5.
2. *Осинцев Д.В.* К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти // Экологическое право. 2008. №6.
3. *Осинцев Д.В.* О категории «государственное управление» // Бизнес. Менеджмент. Право. 2008. №2.
4. *Осинцев Д.В.* Административная ответственность в области безопасности дорожного движения // Российский юридический журнал. 2009. №2.
5. *Осинцев Д.В.* Спорный вопрос квалификации административного правонарушения // Российский юридический журнал. 2009. №3.
6. *Осинцев Д.В.* Понятие и признаки методов административно-правового воздействия // Юридический мир. 2009. №3.
7. *Осинцев Д.В.* Система и виды методов административно-правового воздействия // Юридический мир. 2009. №7.
8. *Осинцев Д.В.* О формах государственного управления // Российский юридический журнал. 2010. №2.
9. *Осинцев Д.В.* О деструктивном признаке «другого лица» в составе административного правонарушения // Российский юридический журнал. 2010. №3.
10. *Осинцев Д.В.* Парадоксы административной реформы // Российский юридический журнал. 2010. №4.
11. *Осинцев Д.В.* Юридическое значение категории «малозначительность административного правонарушения» // Российский юридический журнал. 2010. №6.
12. *Осинцев Д.В.* О некоторых проблемах определения предмета отрасли (на примере административного права) // Российский юридический журнал. 2011. №1.
13. *Осинцев Д.В.* О правоприменительных юридических конструкциях, или Игры разума // Российский юридический журнал. 2012. №1.
14. *Осинцев Д.В.* Регламентация игорного бизнеса, или азартные игры с государством // Российский юридический журнал. 2012. №2.
15. *Осинцев Д.В.* О правовом регулировании техники и о технике правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. №4.
16. *Осинцев Д.В.* Административная ответственность и её превращённые формы // Российский юридический журнал. 2012. №5.
17. *Осинцев Д.В.* К вопросу об иррациональных формах собственности (экономико-правовой этюд) // Российский юридический журнал. 2013. №2.
18. *Осинцев Д.В.* Защита государственных интересов во внешней торговле: опыт «либерального администрирования» // Российский юридический журнал. 2013. №4.

*Работы, опубликованные в сборниках по материалам международных и всероссийских конференций.*

1. *Осинцев Д.В.* Лицензирование банковской деятельности // Сб. “Право и экономика: формирование основ законодательства”. Екатеринбург.1995
2. *Осинцев Д.В.* Лицензирование и административный договор как способы реализации функций государства // Сб. “Правовая наука и реформа юридического образования”Вып.6 Воронежский государственный университет. 1996.
3. *Осинцев Д.В.* О направлениях совершенствования законодательства о лицензировании на рынке ценных бумаг // Сб. науч. труд. «Правовая реформа в России: проблемы теории и практики». Екатеринбург.1997
4. *Осинцев Д.В.* Административно-правовые средства обеспечения экономической безопасности // Сб. науч. трудов «Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики». Екатеринбург.1999.
5. *Осинцев Д.В.* Сущность и основные черты метода административно-правового регулирования // Сб. науч. трудов “Государственность и право современной России» Воронежский государственный университет. 1999.
6. *Осинцев Д.В.* Проблемы формирования системы органов исполнительной власти в Российской Федерации в свете административной реформы // Сб. науч. трудов «Подготовка кадров государственной и муниципальной службы». Челябинск. 2004.
7. *Осинцев Д.В.* Система государственного управления России и проблемы обеспечения экологической безопасности // Сб. науч. труд. «Х Международный симпозиум и выставка «Чистая вода России». 7-9 октября 2008 года.
8. *Осинцев Д.В.* Государственная поддержка экономических институтов: юридические критерии и хозяйственная эффективность // «Адаптация российского права к условиям кризиса»: Материалы региональной научно-практической конференции. Екатеринбург. 2009.
9. *Осинцев Д.В.* О механизме административно-правового регулирования имущественных отношений // Эволюция российского права // Материалы VIII Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Екатеринбург. 2010.
10. *Осинцев Д.В.* О проблемах и перспективах государственного контроля (надзора) // Эволюция российского права // Материалы IX Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Екатеринбург. 2011.
11. *Осинцев Д.В.* К вопросу о совершенствовании правового обеспечения координации природоохранной деятельности на территории субъекта Российской Федерации» // Развитие регионального законодательства Российской Федерации: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-исследовательской конференции. Уральский институт регионального законодательства. Екатеринбург. 2011.
12. *Осинцев Д.В.* Государственное управление и административное право: проблемы методологии правового исследования (тезисы выступления) // Материалы Международной научно-практической конференции, посвящённой 80-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д.ю.н., профессора Д.Н. Бахраха «Инновационная Россия: проблемы и перспективы формирования правового государства», - Екатеринбург. ИИИ «Издательство УМЦ УПИ». 2012.
13. *Осинцев Д.В.* Общая характеристика разрешительного метода в административной деятельности // Эволюция российского права // Материалы XI Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Екатеринбург. 2013.

*Работы, опубликованные в иных изданиях.*

1. *Осинцев Д.В.* О принципах разграничения полномочий в сфере лицензирования между Российской Федерацией и её субъектами // Российский юридический журнал. 1996. №3.
2. *Осинцев Д.В.* Об ответственности за нарушение правил лицензирования отдельных видов деятельности // Российский юридический журнал. 1997. №2.
3. *Осинцев Д.В.* О мерах административно-правового сдерживания // Юридический вестник. 1999. №18.
4. *Осинцев Д.В.* Проблемы кодификации законодательства об административно-правовом принуждении // Юридический мир. 1999. №7.
5. *Осинцев Д.В.* Нормативно-правовые основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Екатеринбург. Чиновник. 2003. №4.
6. *Осинцев Д.В.* Убеждение и принуждение в системе государственного управления: корректна ли классификация? // Полицейское право. 2008. №1.
7. *Осинцев Д.В.* Ответственность за правонарушения в области охраны и воспроизводства водных биоресурсов // Российское право. 2011, 5-6.
8. *Осинцев Д.В.* Пробелы и проблемы в законодательном регулировании, или Превратности юридической техники // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2011. №4.
9. *Осинцев Д.В.* Некомпетентные компетенции // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2012. №2.
10. *Осинцев Д.В.* О неопределённых последствиях применения срока давности в различных отраслях права, или без вины виноватые // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. №2.
1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. №26. Ст.3826. [↑](#footnote-ref-1)
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2006 №2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. №3. 2006;  Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.12.2010 №1621-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Долженкова Ивана Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями части 3 статьи 1.5, примечания к статье 1.5, статьи 2.6.1, части 3.1 статьи 4.1 и части 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. №4. Ст.304. [↑](#footnote-ref-2)
3. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – С.10. [↑](#footnote-ref-3)
4. Осовский М.Е. Анализ понятий «институты» и «институциализация» в языковом и мыследеятельностном контекстах URL: <http://www.fondgp.ru/projects/seminar/institutions/mat/4/> (дата обращения: 02.02.2012). [↑](#footnote-ref-4)
5. Лукич, Радомир. Методология права. – М.: Прогресс, 1981. – С.30. [↑](#footnote-ref-5)
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2007 №633-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. №6. [↑](#footnote-ref-6)
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №21. Ст.1930. [↑](#footnote-ref-7)
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №20. Ст.2563. [↑](#footnote-ref-8)
9. Гонгало Б.М. Обеспечение исполнения обязательств. – М.: Спарк, 1999. – С.62-68. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 в связи с запросом Новгородского областного суда от 20.05.1997 // Вестник Конституционного Суда. 1997. №4; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части 2 2 статьи 222 КоАП РФ в связи с жалобами граждан М.М.Гаглоевой и А.Б. Пестрякова от 11.03.1998 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. №3. [↑](#footnote-ref-10)
11. Российская газета. 2010. 30 июля. №168. [↑](#footnote-ref-11)
12. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.05.2010 №689-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального образования - городского округа "Город Зеленогорск" Красноярского края на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьей 15 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 01.06.2013) [↑](#footnote-ref-12)
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 №1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №48. Ст.5638. [↑](#footnote-ref-13)