

конечном итоге будет способствовать формированию составляющей научного фундамента для новейшего отечественного нормотворческого процесса, обеспечивая определенным образом его результативность.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
2. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2007. – 312 с.
3. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
4. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібн. [для юрид. ф-тів та ф-тів міжнародних відносин] / А.М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
5. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посібн. / за заг. ред. І.П. Голосніченко. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
7. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.
8. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С.Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39-46.
9. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посібн. / О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

УДК 342.9 (092) (470)

#### РОЛЬ ПРОФЕССОРА Д.Н. БАХРАХА В РАЗВИТИИ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Россинский Б.В., д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации

*Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации*

Стариков Ю.Н., д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

*Воронежский государственный университет*

Статья посвящена анализу творчества и научных идей Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Д.Н. Бахраха. В статье, приуроченной к 80-летию со дня рождения одного из корифеев российского административного права, рассматривается роль профессора Д.Н. Бахраха в развитии современной административно-правовой науки.

*Ключевые слова: административное право, субъекты административного права, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, государственная служба, правовые акты управления, административное принуждение, административная юрисдикция, административная ответственность.*

Россинский Б.В., Стариков Ю.М. РОЛЬ ПРОФЕССОРА Д.М. БАХРАХА В РАЗВИТИИ СУЧАСНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Російська правова академія Міністерства юстиції Російської Федерації, Воронежський державний університет, Росія

Стаття присвячена аналізу творчості і наукових ідей Заслуженого діяча науки Російської Федерації, доктора юридичних наук, професора Д.М. Бахраха. У статті, приуроченій до 80-річчя з дня народження одного з корифеїв російського адміністративного права, розглядається роль професора Д.М. Бахраха в розвитку сучасної адміністративно-правової науки.

*Ключові слова: адміністративне право, суб'єкти адміністративного права, адміністративно-правове регулювання, органи виконавчої влади, державна служба, правові акти управління, адміністративний примус, адміністративна юрисдикція, адміністративна відповідальність.*

Rossinskiy B.V., Starilov Y.N. THE ROLE OF PROFESSOR DEMIAN N. BAKHRAKH IN THE DEVELOPMENT OF MODERN ADMINISTRATIVE LAW / Russian legal academy of Ministry of justice of Russian Federation, Voronezh state university, Russia

Article is devoted the creative and scientific ideas of the giants of Russian administrative law, Honored Scientific Associate of Russia, Professor Demian N. Bakhrakh, Dr.Sci. (Law), dedicated to the 80th anniversary of his birth. The article examines the role of Professor Demian N. Bakhrakh in the development of modern administrative and legal science.

*Key words: administrative law, subjects of administrative law, administrative and legal regulation, enforcement authorities, public service, acts of management, administrative enforcement, administrative jurisdiction and administrative responsibility.*

30 октября 2012 года юридическая общественность страны отметит 80-летие со дня рождения Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Демьяна Николаевича Бахраха.

В его многочисленных научных трудах всегда глубоко и всесторонне разрешались важнейшие вопросы административного права. Все специалисты в области административного права, несмотря на разные подходы к пониманию сущности этой отрасли российского права, к созданию концепции его нынешней системы и поиску основных направлений реформирования, едины во мнении об огромном значении и конструктивно-содержательном влиянии теоретических взглядов Д.Н. Бахраха как на формирование современной доктрины административного права России в целом, так и на развитие его отдельных институтов и подотраслей.

В литературе, наряду с поддержкой и весьма высокой оценкой многих идей и теоретических положений трудов Д.Н. Бахраха, немало также рассуждений, обоснований и теоретических выводов, не совпадающих с мнением ученого по вопросам содержания административно-правового регулирования, институциональных особенностей административного права и направлений его развития. Однако никто из оппонентов не отрицает высокого качества и содержательной продуманности любых положений, высказываемых профессором Д.Н. Бахрахом относительно тех или иных институтов административного права, стратегической важности для науки и практики государственного управления воззрений ученого. В этой связи вспоминается, как участники представительной международной научно-практической конференции по проблемам административного и административно-процессуального права, состоявшейся в апреле 2003 года в Московском университете МВД России, стоя, продолжительными аплодисментами приветствовали появление на трибуне Д.Н. Бахраха.

Демьян Николаевич постоянно на протяжении нескольких десятилетий направляет свои усилия и взоры на создание обновленного, так сказать, осовремененного российского административного права. А такие перемены, или такое огромное воздействие на формирование новой модели административно-правового регулирования не может являться результатом поверхностных или второстепенных рассуждений ученых. Для Д.Н. Бахраха в качестве главенствующего фактора создания собственных теоретических конструкций является поиск необходимых, полезных, содержательных, доказательных и конструктивных аргументов в защиту тех или иных теоретических позиций, которые сами по себе не должны быть искусственными, оторванными от реальной практической деятельности государственной администрации, от основных направлений законодательного развития и регулирования соответствующих общественных отношений.

Профессор Д.Н. Бахрах всегда находился и в настоящее время стоит на передовых рубежах обсуждения главнейших проблем административно-правовой науки. Он постоянно участвует в работе научных конференций, симпозиумов, круглых столов, читает лекции, готовит отражающие тенденции времени учебники для вузов. Следует напомнить, например, что один из первых учебников российского административного права, появившихся в постсоветские годы, было издание, подготовленное в 1996 году профессором Д.Н. Бахрахом [1].

В развитии этой работы – новом учебнике по административному праву [2] Д.Н. Бахрах обосновывает его отличие от аналогичных книг, написанных как другими авторами, так и им самим. Если воспроизвести эти обоснования, то становится очевидным желание автора весьма

конструктивно, в соответствии с изменившимися условиями существования правовой системы России и «интернационализации» европейского административного права, оценить значимость административного права для российской публично-правовой действительности. Д.Н. Бахрах отмечает, что в данном учебнике значительно больше уделяется внимания правам, обязанностям граждан, проблемам их реализации и юридической защиты. Мы полностью поддерживаем мнение автора, высказанное им в предисловии к этому учебнику, что современное административное право «повернулось лицом к человеку» и во многих источниках конкретизировало конституционную норму о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

В учебнике по-новому рассматриваются также вопросы о формах и методах деятельности государственной администрации. Отдельные параграфы и даже целые главы книги посвящены административно-правовым явлениям, которые ранее в отечественной специальной учебной литературе не рассматривались (например, разрешительная система, административная опека, особенности административной ответственности). Значительное внимание уделяется проблеме органов исполнительной власти и государственной службе, однако автор отмечает и роль судебной практики как правового источника административного права.

Дальнейшим развитием этого проекта явилось написание Д.Н. Бахрахом лично или в соавторстве еще ряда фундаментальных учебников по административному праву [3-10], в которых всегда отражались свежие научные взгляды, накопленный опыт практики государственного управления, обновленное административно-правовое законодательство.

Если попытаться даже весьма поверхностно проследить участие ученого в развитии отдельных административно-правовых институтов и теории административного права вообще, то становится очевидным его огромный вклад в совершенствование этой отрасли права, его роль в развитии современных концепций административно-правового регулирования и государственно-правового строительства.

Так, в середине 80-х – начале 90-х гг. Д.Н. Бахрах и другие ученые-административисты задумываются о необходимости проведения изменений в административном праве. Они делают заметные шаги в развитии и анализе таких важнейших теоретических вопросов науки административного права, как: сущность и предмет административного права; систематизация и кодификация административного права; применение его норм; содержание государственного управления, его формы и методы; система и правовое положение органов государственного управления; государственная служба; административный процесс; административная юрисдикция; обеспечение законности в государственном управлении [11; 12; 13]. Особое внимание уделяется роли человеческого фактора в повышении эффективности деятельности органов управления, ответственности в управлении [14]. В 1995-1998 гг. было издано много научной и учебной административно-правовой литературы, среди которой видное место занимают труды Д.Н. Бахраха [1; 15; 16; 17]. В 1995 г. вышла в свет его работа «Государственная служба в Российской Федерации» [18; 19], где автором анализируются вопросы государственной службы, которая была регламентирована в те годы соответствующими нормативными правовыми актами.

В своих работах, посвященных институту государственной службы, Д.Н. Бахрах разделяет государственную службу на два вида: гражданскую (служба в государственных органах Российской Федерации и ее субъектов) и милитаризованную (военная служба, служба в органах внутренних дел, других силовых структурах) [19, 21-23]. Еще до принятия в 1995 году Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» Д.Н. Бахрах, подчеркивая нецелесообразность слишком широкого использования принципов государственной службы, указывал на следующие основные принципы государственной службы, выделяя при этом наиболее общие категории: 1) демократизм (полное и постоянное соответствие деятельности служащих интересам граждан, общества; общедоступность государственной и муниципальной службы; сменяемость служащих как одно из проявлений политической демократии; подотчетность и ответственность служащих), 2) профессионализм (компетентность работника; систематичное, регулярное выполнение функций, операций, стабильность служебных отношений; регулярное получение оплаты за свой труд; ответственность за деятельность); 3) социально-правовая защита служащих [20, 102-108].

В начале 90-х годов в науке административного права актуализировалась проблема формирования исполнительной власти и государственного управления. Понятие «исполнительная власть», появившись в теории государства и права более трех столетий назад, получило широкое распространение в практике государственного строительства многих стран мира и было подвергнуто серьезному анализу в трудах философов, историков и юристов. Д.Н. Бахрах, как и дореволюционные русские ученые-государствоведы, использует наряду с термином «исполнительная власть» понятие «административная власть», с одной стороны, практически отождествляя их, а с другой – желая показать эволюцию административной власти. Он пишет: «В условиях демократически организованного общества, став вторичной и подзаконной, административная власть преобразуется в исполнительную, которая является более высокой степенью развития администрации» [20, 61; 13; 21]. В специальной литературе тех лет проблеме реформирования административного права посвящено немало интересных и важных материалов, среди которых значительное место занимают научные труды Д.Н. Бахраха [22; 23].

Д.Н. Бахрах, помня о большом значении внутренних закономерностей административно-правового регулирования, указывает в своих трудах основные цели и принципы административного права. Среди принципов административного права он выделяет эффективность, законность, демократизм и федерализм. Указанные принципы раскрываются Д.Н. Бахрахом посредством целей административного права. Например, принцип эффективности раскрывается через указание такой цели, как создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти в качестве важнейшего инструмента обеспечения потребностей граждан, государства и государственного аппарата. Принцип демократизма характеризуется целью обеспечения демократической организации исполнительной власти (государственной администрации). Принцип законности проявляется в обеспечении защиты граждан и общества от административного произвола, злоупотреблений, небрежности, некомпетентности [24, 8-9].

Наука административного права насчитывает незначительное число исследовательских работ, посвященных проблеме субъектов административного права. Отдельные из таких работ написаны Д.Н. Бахрахом [25; 26; 27]. Традиционно субъектом административного права считается физическое или юридическое лицо (организация), которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти. Субъект административного права – это одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. Таким образом, реализация прав, установленных за субъектом административного права, и выполнение им определенных обязанностей происходят в рамках конкретного правоотношения. Поэтому последние являются основным каналом реализации административно-правовых норм.

Д.Н. Бахрах вместе со своими учениками делает попытку рассмотрения анатомии государственной администрации. Если обратить внимание на развитие института органов исполнительной власти, то в его трудах можно найти весьма оригинальные рассуждения по этому вопросу. По мнению ученого, государственный орган как особый вид организации людей обладает следующими признаками: а) является автономной частью государственного аппарата; б) осуществляет государственные функции, реализует публичный интерес; в) действует от имени государства (и в то же время от своего имени); г) обладает собственной компетенцией; д) несет ответственность перед государством за результаты своей деятельности; е) учреждается государством; ж) имеет установленное правовое положение (структура, организация, деятельность) [28, 14]. Д.Н. Бахрах является одним из немногих ученых, которые при рассмотрении структурных вопросов системы органов исполнительной власти (государственной администрации) анализируют понятие «административное ведомство» [20, 73; 28, 12-13].

В административно-правовой литературе институт управленческих решений и действий традиционно обозначается термином «формы государственного управления»; иногда используются и иные наименования, например: «формы деятельности государственной администрации» [2, с. 268, 350; 29]. Д.Н. Бахрах среди правовых форм осуществления исполнительной власти выделяет принятие правовых актов (решений), заключение договоров и

совершение иных юридически значимых действий. К неправовым формам деятельности исполнительной власти он относит организационные действия и материально-технические операции [1, 151].

Д.Н. Бахрах в совместной работе с С.Д. Хазановым традиционный в административном праве термин «правовой акт управления» заменяют на понятие «акт государственной администрации» и указывают его основные признаки: 1) принимается при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности; 2) подзаконный акт; 3) имеет официальный характер акта администрации (издание от имени государственного органа, выражение воли государства, наличие служебных последствий); 4) реализует властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления; 5) имеет правовой характер, если принимаются в установленном порядке и оформляются надлежащим образом; 6) влечет юридические последствия (устанавливают, изменяют, отменяют нормы права; влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служат юридическими фактами) [30, 8-10]. Таким образом, по мнению Д.Н. Бахраха и С.Д. Хазанова, актом государственной администрации можно считать "особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия" [30, 10].

Если посмотреть на историю развития института административного договора, то можно констатировать, что постепенно как в правовой литературе, так и в законотворческой практике проблеме административного договора и тесно связанной с ней проблеме правового акта управления [31] стало уделяться значительно больше внимания [24, 131-139]. Вместе с тем следует подчеркнуть, что степень законодательного регулирования обеих административно-правовых форм управления – правового акта управления и административного договора, на наш взгляд, пока неадекватна задачам, принципам, функциям и содержанию современного публичного управления. Административные договоры все более входят в практику деятельности органов исполнительной власти и местной администрации, хотя административный режим их реализации, ответственность органов государственного управления за нарушение собственных обязательств, порядок разрешения возникающих разногласий, как считает Д.Н. Бахрах, законодательством до сих пор не урегулирован [20, 132-135; 32].

Ученый детально подходит в своих работах к проблеме применения административных договоров в условиях развивающихся рыночных отношений. Административный договор он определяет как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников» [2, 340].

В отечественной литературе, пожалуй, не имела прецедентов сформулированная Д.Н. Бахрахом система признаков, характеризующих административный договор. Выделяя эти признаки и рассматривая отличия административно-правовых договорных отношений от гражданско-правовых договорных отношений, Д.Н. Бахрах обращает внимание на следующие обстоятельства.

1. Административные договоры имеют, как правило, организационное содержание; их целью является достижение общественно значимых результатов.
2. Административный договор всегда выступает как правовая форма деятельности субъектов, которые обладают определенной степенью самостоятельности в решении соответствующих вопросов, хотя права и обязанности сторон, даже если они не находятся в отношении «власть-подчинение», не равны, поскольку речь идет об управленческих, а не имущественных отношениях. Одной из сторон отношений является участник административного управления, а заключаются они между субъектами административного права.

3. Административный договор в России не обеспечен судебной защитой, и невыполнение одной из сторон или обеими сторонами взятых на себя обязательств не влечет применения имущественных санкций.
4. Административный договор не является совершенно самостоятельной формой управления, но непосредственно связан с административным актом, с осуществлением административным органом своих обязанностей.
5. Нормативной базой административно-договорной практики являются нормы административного, а не гражданского права. При этом общие правила еще не разработаны, а частные нормы содержатся как в законах, так и в подзаконных актах.
6. Административный договор во многих случаях может заменить административный акт.
7. За нарушение договора возможно применение мер различных видов ответственности: общественной, дисциплинарной, политической, материальной, финансовой; не исключено применение и других видов принуждения.
8. По содержанию административные договоры можно подразделить на договоры о компетенции (о разграничении полномочий, их делегировании, о совместной нормотворческой, правоприменительной деятельности), об обслуживании, о выполнении государственных заказов и др. Хотя Д.Н. Бахрах различает и другие виды административных договоров [2, 341].
9. Заключаются административные договоры могут между: субъектами управленческой деятельности (внутриаппаратные); субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) организациями; государственными и негосударственными организациями; субъектами управления и гражданами [20, 132-133].
10. В зависимости от взаимоотношений субъектов выделяются два типа административных договоров: договоры субъектов, не обладающих по отношению друг к другу властными полномочиями, и договоры субъектов, наделенных властными полномочиями по отношению к контрагенту [20, 133-134].

Среди других правовых проблем, представляющих для Д.Н. Бахраха несомненный интерес, являются институты административного принуждения и административной ответственности, исследование которых постоянно находится в поле зрения ученого [33-44]. В рамках данного административно-правового института Д.Н. Бахрахом сделано с удивительной результативностью чрезвычайно много, им отмечались и анализировались практически все новые тенденции в развитии института административной ответственности. Например, как только в середине 90-х гг. прошлого века быстрыми темпами начало развиваться финансовое и налоговое законодательство и соответственно стали появляться работы по проблемам финансово-правовой и налогово-правовой ответственности, финансово-правового и налогового принуждения, Д.Н. Бахрах отстаивал точку зрения, в соответствии с которой финансовые санкции являются разновидностью административно-восстановительных мер [44, 9].

С введением в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях, Д.Н. Бахрах неоднократно рассматривал его концепцию, имеющиеся в нем новеллы, анализировал противоречия. Достаточно отметить, что ученый входил в состав редакционной коллегии первого Комментария к этому Кодексу [45], лично прокомментировал многие основные положения законодательства об административных правонарушениях (к слову, данный Комментарий вышел в свет еще до введения Кодекса РФ об административных правонарушениях в действие). Через год после начала применения норм Кодекса, изучив новую практику рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях и проанализировав имеющиеся в ней недостатки, Д.Н. Бахрах участвовал в подготовке рекомендаций по ее совершенствованию [46]. Еще через год при активнейшем участии Д.Н. Бахраха было подготовлено издание нового Комментария к Кодексу РФ об административных правонарушениях [47]. Объем книги по сравнению с предыдущим Комментарием увеличился более чем на 10 печатных листов за счет серьезного анализа в новом издании накопившейся к этому времени практики применения положений Кодекса судами и должностными лицами органов исполнительной власти.

В этот же период вышел один из первых учебников по административной ответственности с анализом положений Кодекса РФ об административных правонарушениях и практики его применения [48]. В дальнейшем вопросы административной ответственности постоянно рассматривались Д.Н. Бахрахом во всех указанных выше написанных им лично или в соавторстве учебниках. Характерной чертой подготовленных им в последние годы учебников для вузов является выделение двух частей курса административного права. В первой части курса традиционно рассматриваются вопросы административно-регулятивного права, а во второй – административно-деликтного права [8; 10] (или административно-деликтного права и процесса) [9].

Проблемам административной ответственности, в том числе действию норм КоАП РФ во времени, уделяется серьезное внимание также в многочисленных статьях и выступлениях ученого на научных конференциях [49, 9-12; 50; 51; 52], в его монографиях последних лет [53].

В течение двух десятилетий, как уже отмечалось, идут дискуссии о реформе административного права. Д.Н. Бахрах как постоянный их участник, полемизируя в одной из своих работ с профессором К.С. Бельским, отмечает спорность выделения в предмете административного права трех составляющих – управления, полиции и административной юстиции, так как, с его точки зрения, полицейская, правоохранительная или административно-юстиционная деятельность представляет собой управление, организацию, администрирование [55]. Следовательно, административное право – это юридическая форма государственной администрации, устанавливающая модель публичного управления [30, 3]. Таким образом, Д.Н. Бахрах выступает против указанной дифференциации отношений, которые могут быть урегулированы нормами административного права. Вместе с этим, он расширяет предмет административного права за счет: а) прав граждан, которые они не имели ранее и которые установлены в постсоветское время новыми российскими законами; б) круга отношений, которые могут быть урегулированы административными договорами; в) оснований применения мер административного принуждения к организациям, юридическим лицам [56].

Как справедливо отмечал Ю.А. Тихомиров, традиционное построение системы административного права оказалось столь несокрушимым, что сохраняется во всех последних учебниках, книгах, статьях по административному праву [57, 67]. Почти 20 лет назад Д.Н. Бахрах призвал отказаться от экономико-правового критерия построения Особенной части российского административного права [22, 37], т.е. когда рассматриваются вопросы организации управления в сфере промышленности, сельского хозяйства, финансов, транспорта и иных областях.

По вопросам российской административной юстиции и административного судопроизводства Д.Н. Бахрах отстаивает мнение, которое заслуживает особого внимания и детального теоретического анализа. Еще в 1969 году Демьян Николаевич признавал двойственность административного процесса: с одной стороны, он регулирует юрисдикционную деятельность, т.е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, а, с другой стороны – деятельность положительного характера по реализации регулятивных норм [33, 276]. Однако в данном случае, очевидно, речь вообще не шла об административной юстиции. В настоящее время Д.Н. Бахрах предлагает различать административную юстицию в широком и узком смысле.

В широком смысле она представляет собой правосудие, осуществляемое на основе обращений граждан по поводу законности действий органов управления и должностных лиц (сюда включаются также и гражданские дела по искам граждан к исполнительной власти о восстановлении на работу, взыскании ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов, о незаконной выдаче ордера на жилую площадь и др.) [20, 53]. В узком смысле под административной юстицией понимается рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц (вообще служащих) и органов управления. Автор особо отмечает, что административной юстицией в России считается правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права (т.е. это гражданское судопроизводство) [58, 14].

Термин «административное судопроизводство» означает, по Д.Н. Бахраху, «решение судами в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел» с целью усиления надзора за администрацией со стороны другой, т.е. судебной, ветви

государственной власти: «Если мы хотим ... улучшить работу администрации, необходимо усилить судебный контроль за ней», – пишет он [59, 255-256]. Однако усилить судебный контроль и повысить его действенность возможно не простыми словами, не общими заклинаниями, не повышением ответственности судей, не введением для них института дисциплинарной ответственности и др., а необходимыми сущностными и структурными изменениями и новеллами. Одной из таких новелл для России должно стать создание административных судов. Д.Н. Бахрах подчеркивает, что судебную систему ломать не нужно, необходимо ее достраивать [59, 256] (мы бы добавили: достраивать административными судами). Ведь сам Демьян Николаевич отмечает, что одной из главных особенностей российской юриспруденции последнего времени является интервенция судебной власти в систему публичной исполнительной власти [59, 15].

Вместе с тем, подчеркивая, что административная юстиция в настоящее время есть разновидность гражданского судопроизводства, автор выступает против перенесения зарубежных схем административного судопроизводства на российскую действительность без учета ее специфики. Думается, что процессы обоснованного расширения пределов судебного контроля в области функционирования исполнительной власти и органов местного самоуправления напрямую обуславливают создание соответствующих институтов и процессуальных форм.

Можно было бы с большим интересом и далее анализировать проблемы административного права, основываясь на созданных профессором Д.Н. Бахрахом концепциях административно-правового регулирования. Однако уже круг перечисленных институтов административного права, на развитие которых существенное влияние оказали научные представления Д.Н. Бахраха, позволяет увидеть удивительную научную продуктивность и эффективность творческих изысканий этого блестящего интеллектуала. Для дальнейшего позитивного развития этих и других важнейших положений современной административно-правовой науки, практики государственного управления требуются большие усилия всех российских ученых-административистов. При этом крайне важно, чтобы они перенимали опыт и научный профессионализм у корифеев административного права, среди которых выделяется замечательный ученый и обаятельный человек Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Демьян Николаевич Бахрах.

Будучи учениками и соратниками Демьяна Николаевича, желаем в юбилей нашему кумиру всего самого доброго, постоянно сохранять присущие ему любовь к жизни, оптимизм, неиссякаемую энергию и, конечно, крепчайшего здоровья, которое позволяло бы Демьяну Николаевичу оставаться еще на долгие годы инициатором обсуждения назревших административно-правовых проблем, разработки концепций и институтов современного административного права, активно участвовать в формировании его научной доктрины.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 356 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 640 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: краткий учебный курс / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 624 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2004. – 768 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: краткий учебный курс / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2004. – 800 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов; 2-е изд., изм. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2005. – 800 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов; 3-е изд., пересм. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2007. – 816 с.



8. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник; 2-е изд., пересм. и доп. / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник; 4-е изд., перераб. и доп. / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М.: Эксмо, 2009. – 602 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник; 5-е изд. [перераб. и доп.] / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2010. – 607 с.
11. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право и перестройка / Д.Н. Бахрах, В.М. Манохин, Р.С. Павловский // Правоведение. – 1988. – № 6. – С. 49-52.
13. Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти / Д.Н. Бахрах // Гос. и право. – 1992. – № 3. – С. 13-20.
14. Ответственность в управлении / [И.А. Бачило, П.Г. Щекочихин, С.В. Катрич и др.]; отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1985. – 303 с.
15. Административное право России. Особенная часть: учеб. для вузов / отв. ред. проф. Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997. – 330 с.
16. Бахрах Д.Н. Структура аппарата управления: учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Изд-во Свердловского юридического ин-та, 1983. – 80 с.
17. Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 3-12.
18. Бахрах Д.Н. Советская служба: Понятие, принципы, виды / Д.Н. Бахрах // СССР-ГДР: Государственная служба. – М.: ИГПАН СССР, 1986. – С. 38-44.
19. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации: [текст лекций] / Д.Н. Бахрах. – Екатеринбург: УрГЮА, 1995. – 101 с.
20. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник [для студ. юрид. вузов и фак.] / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1993. – 301 с.
21. Бахрах Д.Н. Правовой режим чрезвычайного положения / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург: Изд-во Свердловского юридического института, 1992. – 36 с.
22. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права / Д.Н. Бахрах // Гос. и право. – 1993. – № 2. – С. 37-45.
23. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права / Д.Н. Бахрах // Гос. и право. – 1995. – № 3. – С. 13-21.
24. Бахрах Д.Н. Административное право. Часть Общая: учеб. / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1993. – 543 с.
25. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права / Д.Н. Бахрах // Сов. гос. и право. – 1986. – № 2. – С. 41-48.
26. Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 66-73.
27. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Гос. и право. – 1994. – № 3. – С. 16-24.
28. Бахрах Д.Н. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации) / Д.Н. Бахрах С.Д., Хазанов. – Екатеринбург: Уральский ин-т экономики, управления и права, 1998. – 112 с.
29. Бахрах Д.Н. Формы государственного управления / Д.Н. Бахрах // Сов. гос. и право. – 1983. – № 4. – С. 20-27.

30. Бахрах Д.Н. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие / Д.Н. Бахрах С.Д., Хазанов. – Екатеринбург: Уральский ин-т экономики, управления и права, 1999. – 176 с.
31. Бахрах Д.Н. Управленческий цикл / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 44-53.
32. Бахрах Д.Н. Административный договор: вопросы теории / Д.Н. Бахрах, А.А. Демин // Рос. юрид. журн. – 1995. – № 2. – С. 69-79.
33. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 344 с.
34. Бахрах Д. Вопросы административной ответственности в практике Верховного Суда РСФСР / Д. Бахрах, В. Игнатенко // Сов. юстиция. – 1982. – № 18. – С. 5-7.
35. Бахрах Д.Н. Развитие законодательства об административном принуждении / Д.Н. Бахрах // Вопр. теории и практики административно-правового регулирования: межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1983. – С. 33-46.
36. Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1985. – № 3. – С. 21-27.
37. Бахрах Д.Н. Общая и специальная жалобы / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1987. – № 6. – С. 35-43.
38. Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 59-64.
39. Бахрах Д.Н. Состав административного проступка / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1987. – 197 с.
40. Бахрах Д.Н. Таможенное право России [Текст] / Д.Н. Бахрах, С.В. Кивалов. – Екатеринбург: Диамант, 1995. – 174 с.
41. Бахрах Д. Взыскание недоимок и пени с налогоплательщиков / Д. Бахрах, Л. Кролис // Хоз-во и право. – 1995. – № 9. – С. 36-40; – № 10. – С. 48-59.
42. Бахрах Д. Административная ответственность и финансовые санкции / Д. Бахрах, Л. Кролис // Журнал рос. права. – 1997. – № 8. – С. 85-90.
43. Бахрах Д.Н. О повторности налоговых нарушений / Д.Н. Бахрах // Рос. юстиция. – 1995. – № 11. – С. 42-44.
44. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. – М.: Юриспруденция, 1999. – 112 с.
45. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. – М.: НОРМА, 2002. – 1040 с.
46. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / под ред. Э.Н. Ренова. – М.: НОРМА, 2003. – 292 с.
47. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Э.Н. Ренова. – М.: НОРМА, 2004. – 1168 с.
48. Бахрах Д.Н. Административная ответственность по российскому законодательству: краткий учебный курс / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М.: НОРМА, 2004. – 304 с.
49. Бахрах Д.Н. КоАП РФ – достоинства и недостатки / Д.Н. Бахрах // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Омск, 2004. – С. 9-12.
50. Бахрах Д.Н. К вопросу об административной ответственности за нарушение срока регистрации в фонде социального страхования / Д.Н. Бахрах, Е.В. Котельникова // Актуальные вопросы административно-деликтного права. – М., 2005. – С. 19-27.

51. Бахрах Д.Н. Конфискация как мера административной ответственности / Д.Н. Бахрах // Административное право и процесс. – 2008. – № 4. – С. 10-12.
52. Бахрах Д.Н. Людям свойственно ошибаться / Д.Н. Бахрах // Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Часть I. – Ростов-на-Дону, 2011. – С. 40-43.
53. Бахрах Д.Н. Действие норм права во времени. Теория, законодательство, судебная практика / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2004. – 224 с.
54. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2008. – 288 с.
55. Бахрах Д.Н. Предмет административного права / Д.Н. Бахрах; под общ. ред. Н.Г. Салищевой // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики. (По материалам конференций); 2-е изд. – Великий Новгород, 1999. – С. 12.
56. Бахрах Д.Н. Предмет административного права / Д.Н. Бахрах // Административное право Российской Федерации. – Великий Новгород, 1999. – С. 12.
57. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: изд-во Тихомиров М.Ю., 2001. – 652 с.
58. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д.Н. Бахрах // Журнал рос. права. – 2000. – № 9. – С. 14.
59. Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения / Д.Н. Бахрах // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). – М.: Российская академия правосудия, 2001. – С. 255-256.

УДК 340.114

## **КЛАСИФІКАЦІЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Баєва Л.В., к.ю.н., ст. викладач

*Запорізький національний технічний університет*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права щодо питання класифікації рішень місцевих рад як джерел адміністративного права України. Рішення місцевих рад як джерела адміністративного права існують в різних за формою видах актів органів місцевого самоврядування. Ними можуть бути нормативні акти, які приймаються у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо. Рішення і постанови органів місцевого самоврядування приймаються в межах компетенції і діють на території відповідних міст, районів, сіл, селищ, мікрорайонів тощо. Як правило, ці акти регулюють відносини у сфері громадського порядку, охорони здоров'я, торгівлі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

*Ключові слова: органи місцевого самоврядування, класифікація джерел права, класифікація джерел адміністративного права, класифікація рішень місцевих рад, рішення місцевих рад.*

Баєва Л.В. / КЛАССИФИКАЦИЯ РЕШЕНИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ: КАК ИСТОЧНИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Институт управления и права Запорожского национального технического университета, Украина

В статье анализируется актуальная теоретико-методологическая проблема административного права относительно классификации решений местных советов как источника административного права Украины. Решения местных советов как источники административного права в разных по форме видах актов органов местного самоуправления. К их числу можно отнести нормативные акты, которые принимаются в форме решений в виде постановлений, поручений, обращений, заявлений,