



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

СОВРЕМЕННЫЙ МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Монография

Ответственные редакторы
доктор юридических наук, доцент
А.С. Емельянов;
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
А.Ф. Ноздрачев;
кандидат юридических наук
А.В. Калмыкова

znanium

электронно-библиотечная система

Москва
ИНФРА-М
2026

УДК 342.9(075.4)
ББК 67.401.0
С56

Одобрено на заседании секции публичного права
ученого совета Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

Козырин А.Н. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов;

Путило Н.В. — кандидат юридических наук, заведующий отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Ответственные редакторы:

Емельянов А.С. — доктор юридических наук, доцент, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Ноздрачев А.Ф. — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Калмыкова А.В. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

С56 Современный механизм административно-правового регулирования : монография / Ю.Г. Арзамасов, А.С. Емельянов, А.А. Ефремов [и др.] ; отв. ред. А.С. Емельянов, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Калмыкова. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2026. — 288 с.

ISBN 978-5-16-020775-9 (print)

ISBN 978-5-16-113428-3 (online)

Монография посвящена формированию и развитию механизма административно-правового регулирования. Рассматриваются основные элементы этого механизма, их модернизация под влиянием новых вызовов и угроз. Курс Российской Федерации на укрепление обороноспособности страны, внутреннего единства и политической стабильности, на совершенствование экономики и развитие промышленного потенциала требует трансформации правовых средств, с помощью которых государство воздействует на общественные отношения. Концепция механизма административно-правового регулирования и его адаптация к условиям публичного управления с широким применением цифровых технологий, учитывающего глобальные экономические, экологические и социальные вызовы и обеспечивающего эффективность контроля при развитии трансграничных отношений, должна совершенствоваться посредством новых способов, форм и методов воздействия на управленческие отношения.

В исследовании представлены теоретико-правовые доказательства необходимости применения в сфере публичного управления современных технологий для прогнозирования рисков и их предотвращения в процессе административно-правового регулирования в целях выполнения стратегических задач развития государства.

Для государственных служащих, студентов, аспирантов, научных работников, а также для тех, кто интересуется вопросами регуляторной политики в России.

УДК 342.9(075.4)

ББК 67.401.0

ISBN 978-5-16-020775-9 (print)
ISBN 978-5-16-113428-3 (online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2024

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

MODERN MECHANISM ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Monograph

Chief editor

Doctor of Law, Associate Professor

A.S. Emelyanov;

Doctor of Law, Professor, Honored Scientist

A.F. Nozdrachev;

Candidate of Law (Ph.D)

A.V. Kalmykova

znanium

электронно-библиотечная система

Moscow
INFRA-M

*Approved by the Public Law Section of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Kozyrin A.N. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia;
Putilo N.V. — Candidate of Law (Ph.D), Head of the Department of Social Legislation at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Chief editors:

Emelyanov A.S. — Doctor of Law, Associate professor, Head of the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation;
Nozdrachev A.F. — Doctor of Law, Professor, Chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Honored Scientist;
Kalmykova A.V. — Candidate of Law (Ph.D), Leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation

Modern mechanism administrative and legal regulation : monograph / Yu.G. Arzamasov, A.S. Emelyanov, A.A. Efremov [et al.] ; chief editor A.S. Emelyanov, A.F. Nozdrachev, A.V. Kalmykova. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 288 c.

ISBN 978-5-16-020775-9 (print)

ISBN 978-5-16-113428-3 (online)

This monographic publication is devoted to the study of the formation and development of the mechanism of administrative and legal regulation at the present stage. The monograph examines the main elements that form the mechanism of administrative and legal regulation, their modernization under the influence of new challenges and threats. The course pursued by the Russian Federation to strengthen defense capability, internal unity and political stability, to improve the economy and develop industrial potential requires a transformation of the legal means through which the state influences public relations. Today's concept of the mechanism of administrative and legal regulation and its adaptation to the conditions of public administration, on the one hand, built on the widespread use of digital technologies, on the other, taking into account global economic, environmental, social challenges, and on the third, ensuring the efficiency of management in the development of cross-border relations, is completely clearly must be formed, developed and improved in new ways, forms, and methods of influencing management relations that are different from those traditionally considered by specialists in the field of administrative law.

The study formed theoretical and legal justifications for the use of a wide range of modern technologies in the field of public administration to predict risks that should be prevented in the process of administrative and legal regulation. The authors of the monograph substantiate proposals for further modernization of the mechanism of administrative and legal regulation, taking into account the need to fulfill the strategic objectives of the development of the Russian state.

The publication is intended for government officials, students, graduate students, researchers, as well as those interested in regulatory policy issues in Russia.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Арзамасов Ю.Г., главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор — § 4 гл. V;

Емельянов А.С., заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 1 гл. I;

Ефремов А.А., ведущий научный сотрудник лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 3 гл. I;

Зубарев С.М., заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор — § 2 гл. III;

Зырянов С.М., главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — § 2 гл. I, § 1 и 4 гл. IV (в соавторстве с А.В. Калмыковой), § 2 гл. IV, § 5 гл. IV (в соавторстве с В.А. Селезевым);

Кабытов П.П., и.о. заведующего лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. II, § 3 гл. III (в соавторстве с О.Е. Стародубовой);

Калмыкова А.В., ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2 гл. II, § 1 и 4 гл. IV (в соавторстве с С.М. Зыряновым);

Кичигин Н.В., заведующий отделом экологического и аграрного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1 гл. II;

Кузнецов В.И., ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. IV;

Назаров Н.А., старший специалист лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЗиСП — § 3 гл. V;

Ноздрачев А.Ф., главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук

Авторский коллектив

наук, профессор, заслуженный деятель Российской Федерации — введение, § 1 гл. III;

Селезнев В.А., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат экономического наук, доцент — § 5 гл. IV (в соавторстве с С.М. Зыряновым);

Стародубова О.Е., научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП — § 3 гл. III (в соавторстве с П.П. Кабытовым);

Субанова Н.В., проректор Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент — § 2 гл. V;

Терещенко Л.К., главный научный сотрудник лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации — § 4 гл. II;

Уманская В.В., профессор Департамента публичного права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, доцент — § 1 гл. V.

AUTHORS

Arzamasov Yu.G., Chief researcher at the Department of Legal theory and interdisciplinary research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation (next — ILCL), Doctor of Law, Professor — § 4 chapter V;

Emelyanov A.S., Head of the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL, Doctor of Law, Associate professor — § 1 chapter I;

Efremov A.A., leading researcher at the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of the ILCL, Candidate of Law (Ph.D), associate professor — § 3 chapter I;

Zubarev S.M., head of the Department of Administrative Law and Process, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor — § 2 chapter III;

Zyryanov S.M., Chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL, Doctor of Law, Professor — § 2 chapter I, § 1, § 4 chapter IV (co-authored), § 2 chapter IV, § 5 chapter IV (co-authored);

Kabytov P.P., acting Head of the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of the ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 3 chapter II, § 3 chapter III (co-authored);

Kalmykova A.V., leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 2 chapter II, § 1, § 4 chapter IV (co-authored);

Kichigin N.V., Head of the Department of Environmental and Agrarian Legislation of the ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 1 chapter II;

Kuznetsov V.I., leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 3 chapter IV;

Nazarov N.A., senior specialist of the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of the ILCL — § 3 chapter V;

Nozdrachev A.F., chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist — introduction, § 1 chapter III;

Seleznev V.A., senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 5 chapter IV (co-authored);

Authors

Starodubova O.E., researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the ILCL — § 3 chapter III (co-authored);

Subanova N.V., Vice-Rector of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, senior justice adviser, Doctor of Law, Associate Professor, Honorary Worker of the Prosecutor's Office of the Russian Federation — § 2 chapter V;

Tereshchenko L.K., Chief Researcher of the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of the ILCL, Doctor of Law, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation — § 4 chapter II;

Umanskaya V.V. Professor of Department of Public Law, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Law, Associate Professor — § 1 chapter V.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	15
-----------------------	----

Глава I

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДОКТРИНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	27
§ 1. Категория «механизм административно-правового регулирования» в науке административного права	27
§ 2. Альтернативные средства административно-правового регулирования	45
§ 3. Экспериментальное административно-правовое регулирование.....	58

Глава II

СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	67
§ 1. Кризисные явления и административно-правовые средства их преодоления	67
§ 2. Развитие механизма административно-правового регулирования в условиях региональной интеграции	80
§ 3. Технологическая трансформация общества как фактор развития механизма административно-правового регулирования	101
§ 4. Модернизация административно-правового регулирования в условиях использования цифровых платформ в сфере государственного управления.....	112

Глава III

ОБОСНОВАННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	124
§ 1. Политико-юридические акты государства как основополагающий компонент механизма административно-правового регулирования	124
§ 2. Акты стратегического планирования	145
§ 3. Пределы ведомственного регулирования	160

Глава IV

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ	168
§ 1. Система административных правоотношений	168
§ 2. Нормотворческие административные правоотношения	187

Оглавление

§ 3. Организационно-служебные правоотношения в условиях цифровизации.....	197
§ 4. Разрешительные и контрольно-надзорные административные правоотношения	204
§ 5. Юрисдикционные административные правоотношения	213
Глава V	
ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	226
§ 1. Теория административного акта.....	226
§ 2. Законность и обоснованность административных актов	238
§ 3. Автоматизированное принятие юридически значимого решения в государственном управлении: современные вызовы и перспективные решения	250
§ 4. Правовая природа официальных разъяснений органов исполнительной власти	265
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	282

CONTENTS

INTRODUCTION	15
--------------------	----

Chapter I

THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN THE DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE LAW

27

- § 1. The category of «mechanism of administrative-legal regulation» in the science of administrative law 27
- § 2. Alternative means of administrative-legal regulation..... 45
- § 3. Experimental administrative and legal regulation..... 58

Chapter II

MODERN TRENDS IN THE FORMATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION.....

67

- § 1. Crisis phenomena and administrative and legal means to overcome them 67
- § 2. Development of the mechanism of administrative and legal regulation in the context of regional integration 80
- § 3. Technological transformation of society as a factor in the development of the mechanism of administrative and legal regulation.....101
- § 4. Modernization of administrative and legal regulation in the context of using digital platforms in public administration.....112

Chapter III

VALIDITY OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION.....

124

- § 1. Political and legal acts of the state as a fundamental component of the mechanism of administrative-legal regulation.....124
- § 2. Acts of strategic planning.....145
- § 3. Limits of departmental regulation.....160

Chapter IV

ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS

168

- § 1. The system of administrative-legal relations.....168
- § 2. Norm-setting administrative-legal relations187
- § 3. Organizational and service legal relations in the context of digitalization.....197

Contents

§ 4. Permitting and supervisory administrative legal relations.....	204
§ 5. Jurisdictional administrative-legal relations	213
Chapter V	
LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	226
§ 1. Theory of administrative act	226
§ 2. Legality and validity of administrative acts	238
§ 3. Automated adoption of legally significant decisions in public administration: modern challenges and promising solutions.....	250
§ 4. Legal nature of official explanations of executive authorities	265
LIST OF USED LITERATURE.....	282

ВВЕДЕНИЕ

1. Представленное научное исследование позволяет вполне уверенно утверждать, что в отечественной науке административного права сформировалась актуальная теоретическая и практическая потребность модернизации понимания базовой категории «механизм административно-правового регулирования» и сложились необходимые условия для ее конструктивного совершенствования и адаптации к современным вызовам, переменам и трендам. Отметим, что актуальность исследования вовсе не связана с низкой степенью изученности данной традиционной категории. Отечественные ученые посвятили немало работ обсуждению проблем, возникающих в этой сфере.

Категория «механизм правового регулирования» — общая научно-теоретическая правовая категория и первоначально рассматривалась и продолжает обсуждаться в рамках предмета теории государства и права. Профессор С.С. Алексеев признавал ее одной из ключевых в правовой науке.

Правовое регулирование он определял как «... осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»¹. Взятые в единстве правовые средства, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения, С.С. Алексеев именовал механизмом правового регулирования.

При этом он указывал следующие особенности этого механизма: масштаб, который позволяет охватить все правовые средства; системность, диктующая необходимость согласованного функционирования всех элементов юридической надстройки; своеобразие правового регулирования, которое заключается в специальном характере правовых средств².

¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 73.

² См.: Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М., 2010. С. 150–151; Его же. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.

С.С. Алексеев выявил также основные элементы (звенья) механизма правового регулирования:

– правовые нормы — основа правового регулирования, когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов¹;

– правовые отношения, субъективные и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость в плоскость конкретных субъективных юридических прав и обязанностей;

– акты реализации прав и обязанностей, в соответствии с которыми наступает запрограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, фактически разрешается жизненная ситуация (дело)².

Представленная теоретическая конструкция механизма правового регулирования является общепризнанной и лежит в основе всех его современных правоотраслевых трактовок. Эта концепция полностью воспринята наукой административного права, в теоретическом аппарате которой механизм административно-правового регулирования является одной из основных категорий, имеющей свои собственные «подтексты».

2. Категория «механизм административно-правовое регулирование» имеет конструктивное значение для науки административного права и реальное практическое значение, непосредственно влияя на управленческую деятельность государства. Естественно, поэтому механизм административно-правового регулирования занимает весьма заметное место в научных работах отечественных ученых административистов на протяжении многих лет. Своего рода верность научной традиции просматривается и в том, что отечественные исследователи в последние годы активно обращаются к исследованию и обсуждению этой темы. И это не случайно³.

¹ Ученые в области теории государства и права, полностью поддерживая концепцию С.С. Алексеева, вместе с тем отмечают, что нормы права, будучи материальной основой механизма правового регулирования, не завершают его нормативную конструкцию, поэтому содержание механизма правового регулирования следует определять через его соотношение не только с правовыми нормами, но и институтами, процедурами и конструкциями // Шундиков К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 18–20.

² См.: Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 6: Восхождение к праву. С. 251–252.

³ Профессор Ю.Н. Старилов еще в 2004 г. писал, что «... процесс коренного изменения системы административно-правового регулирования — очень длитель-

Административно-правовое регулирование — в значительной степени политизированная государственная деятельность, и политика несомненно, входит в предмет административного права. Поэтому административно-правовое регулирование как нормативный измеритель, определяющий задачи, направления и правила управленческой деятельности государства, постоянно подвергается изменениям — как содержательно, так и структурно: трансформируются составляющие его механизма. В последние годы также значительно изменились тенденции, цели, средства и формы и даже круг субъектов административно-правового регулирования¹.

В этом контексте ученые осознают необходимость продолжения исследований и обновления механизма административно-правового регулирования как в общетеоретическом, так и в прикладном плане. Современный анализ этой проблемы в системном и динамическом характере был обстоятельно проведен профессором Ю.А. Тихомировым².

Ю.А. Тихомиров подчеркивает необходимость комплексного подхода к определению механизма современного публично-правового регулирования, включающего в себя не только правовые, но и экономические, социальные и поведенческие аспекты³. Он также отмечает: циклический характер регулирования как процесса формирования целей, концепций, прогнозов, моделей и форм правового воздействия, правоприменения, оценки их эффективности и мер отклонения от стандартных моделей и норм; многоуровневый характер регулирования, включающего в себя международные и национальные регуляторы и саморегулирование; принципы регулирования — опережающего «отражения», вариативность, реализа-

ный процесс, зависящий главным образом от степени развития соответствующего административного законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления». См.: Стариков Ю.Н. Реформа административно-правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: сб. ст. / отв. ред. А.А. Попов, М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 31.

¹ См.: Россинский Б.В. Значение организаций, реализующих государственные властные полномочия, в системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 2. С. 3–9.

² См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 9 и след.

ции целей в новых правовых состояниях; типологию регулирующих режимов¹.

В качестве разновидности публично-правового регулирования механизм административно-правового регулирования Ю.А. Тихомиров определяет как «...механизм императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого порядка их функционирования»². Автор подчеркивает, что механизм административно-правового регулирования охватывает «...многие сферы государственной и общественной жизни (т.е. область прежней особенной части)»³. Длительность цикла последовательно совершаемых действий, побуждение субъектов права действовать самостоятельно, осуществлять свои права и выполнять обязанности в рамках установленных режимов и процедур, обеспечения стабильности в их функционировании»⁴. Таковы, по мнению автора, назначение и проявления механизма административно-правового регулирования.

Профессор Ю.Н. Старилов не оперирует термином «механизм» в исследовании административно-правового регулирования. Он употребляет термин «система», который, по его мнению, «... позволяет в комплексе увидеть материю административного права; понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения...»⁵. Но главные элементы административно-правового регулирования он выделяет в полном соответствии с общетеоретической конструкцией механизма правового регулирования: административно-правовые нормы, применение норм административного права, административно-правовые отношения⁶. Ю.Н. Старилов подчеркивает, что перечисленные элементы административно-правового регулирования находятся в неразрывной и

¹ См.: Тихомиров Ю.А. О теории правового регулирования: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 11–12.

² См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. С. 360.

³ Автор имеет в виду систему учебного курса административного права, в котором выделялись общая и особенная части. В последней были представлены действующие системы государственного управления отраслями народного хозяйства и сферами общественной жизни.

⁴ Там же. С. 360.

⁵ См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова: ВГУ. 2-е изд. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 143.

⁶ Там же. С. 144 и след.

постоянной связи, игнорирование одного из них может привести к отрицательным результатам¹.

Представляется, что статика системы не отражает динамики административно-правового регулирования. В ней есть последовательность и связанность элементов, но нет энергии и понимания поступательного движения к планируемым результатам упорядочения общественных отношений.

Административно-правовое регулирование — это не статичный набор элементов, а процесс реализации функций государства с определенным набором стадий. Поэтому использование термина «механизм» в наименовании научной категории «административно-правовое регулирование» является более предпочтительным. Вполне очевидно, что административно-правовое регулирование не механистично, а термин «механизм» означает, что оно должно осуществляться с точностью действия часового механизма. По крайней мере, в идеале.

Нередко отечественные исследователи вместо категории «механизм административно-правового регулирования» применяют понятие «механизм административно-правового обеспечения»². Это не синонимы. Термин «механизм административно-правового обеспечения» правомерно употребляется в случаях и в целях четкого определения действий управомоченных субъектов в конкретной сфере публичной деятельности. Таким образом, он не заменяет и не обесценивает как более широкую категорию «механизм административно-правового регулирования» ни в теоретическом, ни в практическом плане.

В последние годы обосновывается интерпретация механизма административно-правового регулирования всего лишь как одной из составных частей элементов категории «механизм административно-правового воздействия», в рамках которой наряду с механизмом административно-правового регулирования в неразрывном единстве функционируют: механизм административного правоисполнения (или организационно-правовой деятельности) и механизм административно-правовой защиты, призванный задавать алгоритм административно-правовых действий в конфликтных ситуациях и обеспечивать реализацию конституционной обязанности

¹ Там же. С. 144.

² См., например: Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007; Его же. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. пособие. М., 2008.

публичной администрации признавать, соблюдать и защищать права и законные интересы частных лиц¹.

Отметим, что авторская попытка реструктуризации понятийного аппарата науки административного права заслуживает внимательного рассмотрения, но, вполне очевидно, что предложенное понятие никоим образом не колеблет того факта, что механизм административно-правового регулирования является исходной категорией науки административного права, производящей целенаправленное воздействие норм административного права на общественные отношения с целью обеспечения на основе всей совокупности административно-правовых средств прав, свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц, нормального функционирования гражданского общества и государства. Это сознательное государственное нормирование общественных отношений уполномоченными субъектами в сфере публичного управления, связанное с установлением строго определенных прав и обязанностей субъектов административных правоотношений, с прямыми конкретными предписаниями о должном и возможном поведении. В целом категория «механизм административно-правового регулирования» выражает реализацию норм административного права исключительно через административно-правовые отношения в сфере публичного управления.

Таким образом, категория «механизм административно-правового регулирования» в российской науке административного права продолжает обсуждаться и пока еще не получила сложившегося самостоятельного статуса энциклопедического понятия, хотя и давно употребляется учеными-административистами. Также можно констатировать, что окончательных научно обоснованных ответов на вопросы о сущности и содержании, правовых средствах механизма административно-правового регулирования в науке административного права пока нет. Точнее, ответы есть, но они не вполне соответствуют сути и задачам настоящего времени. Но самое главное состоит в том, что актуальный фактический механизм административно-правового регулирования отстает в своем развитии от реальных потребностей государства, общества и личности.

3. Как видно, теоретическая интерпретация категории «механизм административно-правового регулирования» не стабилизировалась в науке административного права и несомненно, нуждается

¹ См.: Нехайчик В.К. Механизм административно-правового воздействия (теоретико-методологические основания): монография / под ред. А.Б. Зеленцова. М.: Юрлитинформ, 2019. С. 144 и след.

не просто в уточнении, а в активном обновлении с учетом общих изменений социально-экономических и общественно политических процессов, и с интеграцией знаний.

В последние годы в теории административного права происходят изменения в понимании структуры предмета административного права, административно-правового метода и других категорий науки административного права, включая категорию «механизм административно-правового регулирования»¹. Основная современная тенденция развития науки административного права — воплощение новых конституционных принципов и ценностей в сфере государственного управления, конституциональное осмысление механизма административно-правового регулирования и придание ему значения актуального концепта, имеющего креативный смысл.

Административный потенциал научных исследований направлен на совершенствование административно-правового регулирования и повышение эффективности государственного управления.

Процессы обновления и изменения административно-публичных функций государства создают новые условия для самого меха-

¹ См.: Демиденко Д.В. Квинтэссенция административного права // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 64–66; Запольский С.В. О социальной ценности административного права // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 4–10; Воронов А.М. Предмет современного административного права в контексте Основного Закона // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 48–53; Россинский Б.В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6–13; Тихомиров Ю.А. Наука административного права: преемственность и новые повороты / Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 11–15; Стариков Ю.Н. Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–54; Кардашова И.Б. Национальные ценности в предмете административного права // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 8–12; Ордина О.Н. К вопросу о понимании предмета административного права // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 18–20; Саенко С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации / Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 9–13; Зеленцов А.Б. Концептуальные подходы к определению административного права: опыт сравнительно-правового исследования // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 5–21; Стахов А.И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 15; Ромашов Р.А. К вопросу о предмете и источниках административного права // Административное право и процесс. 2006. № 3. С. 13–17; Бахрах Д.Н. О предмете административного права России // Государство и право. 2003. № 10. С. 31–38; Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 43.

низма административно-правового регулирования и порождают новые нюансы в его функционировании¹.

4. В свете изложенного представленное научное исследование, несомненно, выражает весьма удачную авторскую попытку современной концептуализации категории «механизм административно-правового регулирования» в целях формирования актуальных теоретических и методологических положений российской науки административного права. Оно вполне вписывается в научные дискуссии о национальных проектах, касающихся эффективности государства, модернизации административного законодательства, качества публичного управления и других проблем.

В монографии проведен критический анализ механизма административно-правового регулирования, его средств и методов; практики управленческой и нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, а также обоснованы научные представления о необходимости будущих законодательных и нормативных правовых решений в сфере публичного управления. Акцентируется внимание на том, что механизм административно-правового регулирования — это многофакторное социально-правовое явление, сущность которого состоит в переводе нормативности административного права в упорядоченность общественных отношений.

В исследовании рассмотрены примеры отрицательных последствий, к которым приводят принятие необоснованных административных актов, ошибочное и противозаконное применение норм административного права, их игнорирование в надлежащих случаях и другие казусы в сфере административно-правового регулирования управленческих отношений, а также негативные результаты действия норм административного права и др. В монографии обоснованно подчеркивается главная цель административно-правового регулирования — обеспечение необходимого для общества и государства надлежащего публичного управления.

Исследование механизма административно-правового регулирования в целом направлено на формирование эффективной управленческой деятельности российского государства.

Содержащиеся в монографии теоретические и практические положения, несомненно, заинтересуют отечественных ученых, зани-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 9 и след.; Его же. О теории правового регулирования: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 11 и след.

мающихся исследованиями административно-правовых институтов. Заслуживающими внимания являются также предложения по совершенствованию законодательства в сфере публичного управления.

Лейтмотив исследования: административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления должно идти в ногу со временем — с меняющимися политическими, экономическими, социальными, информационными, технологическими и другими жизненными обстоятельствами и формировать четкую, стабильную и предсказуемую управленческую среду.

Переналадка механизма административно-правового регулирования в соответствии с целями проводимой в стране политики, обеспечения прав граждан и их объединений, устранения административных барьеров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности — эта задача имеет постоянный характер и реализуется уполномоченными субъектами нормотворчества, правоприменения, контроля и надзора, а также исследователями в сфере административного права.

Российское государство постоянно снижает регуляторную нагрузку на общество, обеспечивая поддержание порядка и стабильности в нем в условиях общей неустойчивости в мире, вызовов, пандемий и санкций, благодаря применению альтернативных средств¹.

В исследовании, посвященном механизму административно-правового регулирования, основная проблема в конечном счете сводится к вопросу о целях и задачах его функционирования в каждый исторический период. В сути целей и задач административно-правового регулирования не может быть ничего загадочного, спорного, неопределенного. Ибо для государства административно-правовое регулирование — это эффективный механизм социальной инженерии, призванный служить государству, обществу, личности. Это инструмент государства.

Современная модель развития требует ориентации на будущее. Чем больше государственному аппарату удастся футуризировать свою деятельность, тем больше административно-правовое регулирование приблизится к траектории оптимального, обоснованного и

¹ ИЗИСП по данной теме провел специальное исследование. См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / редкол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: Инфотропик Медиа, 2022.

востребованного регулирования¹. Исследованию данных проблем в монографии оправданно уделено значительное внимание.

Авторы говорят о «доказательственном» административно-правовом регулировании, качество которого, как и его нормативная правовая база должны и могут постоянно улучшаться, если соблюдать принципы совершенствования подготовки административных актов, их реализации и оценки фактического воздействия на отношения в сфере публичного управления.

В монографии содержательно и всесторонне исследованы основные характеристики механизма административно-правового регулирования, достигнута конструктивная определенность в раскрытии его элементов (структуры) и правовых средств, в понимании их содержания; раскрыты юридическая сущность и значение данного механизма в контексте проблем, тенденций, противоречий развития и установления предмета административного права и его науки.

Для более четкого понимания основных элементов механизма административно-правового регулирования как процесса перевода норм административного права в плоскость реальных отношений публичного управления с целью их упорядочения авторы монографии делают упор на то, что основной импульс механизма административного регулирования создается нормами административного права.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в механизм административно-правового регулирования очень часто в качестве оперативных элементов включаются акты применения, содержащие не нормы, а индивидуальные предписания, а также административные соглашения (договоры) как разновидность административных актов, выполняющих регулятивную функцию в сфере деятельности органов исполнительной власти². Регулирование на основе актов применения и административных соглашений имеет акцессорный характер и в теории права именуется поднормативным³.

¹ О необходимости прогнозирования динамики правовых процессов, явлений и состояний см.: Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Инфра-М, 2015; Его же. Юридическое прогнозирование: науч.-практ. пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018.

² См.: Ноздрачев В.Ф. Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) // Законодательство и экономика. 2012. № 9. С. 5–31; № 10. С. 17–34.

³ Напомним, в частности, профессор С.С. Алексеев писал, что регулирование на основе актов применения и договоров «... является необходимым элементом

В механизме административно-правового регулирования с точки зрения его внутреннего функционирования важную роль играют способы (методы) регулирования, используемые органами исполнительной власти для осуществления своей управленческой компетенции. Способы правового воздействия служат одним из побудительных факторов в механизме административно-правового регулирования, обеспечивающих перевод норм административного права в упорядоченные управленческие отношения и создающих тем самым организованность в сфере деятельности органов исполнительной власти. Подчеркнем, что в монографии уделено достаточное внимание освещению таких способов воздействия, как официальные разъяснения, инструктирование в части формирования навыков соблюдения государственной дисциплины, а также и, разумеется, установленного порядка в сфере публичного управления, разные виды стимулирования.

Всесторонне рассматривая механизм административно-правового регулирования, авторы опирались на положение о том, что одним из важнейших требований совершенствования функционирования органа в исполнительной власти, осуществляющих управление обществом, является четкое и детальное нормативное урегулирование их деятельности, обеспечивающих одну из основных предпосылок эффективности и неизбежное соблюдение законности в сфере государственного управления.

Современное исследование, посвященное проблемам механизма административно-правового регулирования, естественно, не могло обойтись без обсуждения цифровизации, цифровых платформ и других технологий, используемых в данном механизме. Вопросы технологизации как важнейшему ресурсу улучшения административно-правового регулирования уделено значительное внимание. Механизм административно-правового регулирования, как и другие социальные и правовые институты, подвержен сегодня существенным трансформациям и обретает новые модификации и характеристики.

Современная концепция механизма административно-правового регулирования, строящегося на широком применении новых технологий — больших данных, искусственного интеллекта, робототех-

правоприменительной деятельности во всех случаях, когда субъективные права и юридические обязанности не могут возникнуть без властной деятельности компетентных органов. Происходящее здесь наделение субъектов правами и обязанностями представляет собой, по существу, казуальное регулирование общественных отношений» // Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., С. 104.

ники, должна формироваться, развиваться и совершенствоваться с учетом применения новейших технологий обработки данных и информации, способов, форм и методов воздействия на управленческие отношения.

В исследовании сформированы теоретико-правовые обоснования использования в сфере публичного управления широкого круга передовых технологий для прогнозирования рисков, которые должны предотвращаться в процессе административно-правового регулирования. Несомненную значимость имеют рекомендации авторов по совершенствованию механизма административно-правового регулирования, повышению его оснащенности новыми технологическими решениями и в конечном счете усилению эффективности публичного управления.

Монография содержит обширный материал, отражающий различные актуальные аспекты и проблемы административно-правового регулирования на данном историческом этапе. Надеемся, что он вызовет интерес у депутатов, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, представителей бизнес-структур, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

Глава I

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДОКТРИНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. КАТЕГОРИЯ «МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ» В НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Категория «механизм административно-правового регулирования» в последние годы все чаще используется в различных научных публикациях¹. Помимо научно-познавательного она имеет и суще-

¹ См., например: Бочков С.С. Особенности механизма административно-правового регулирования управления служебно-прикладными видами спорта органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 9. С. 80–82; Канунникова Н.Г. К вопросу о реализации механизма административно-правового регулирования противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 36–38; Рукавишников С.М. Конституционно-правовые основы формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 46–53; Степанов А.В. Механизм административно-правового регулирования миграционной безопасности в Российской Федерации: понятие, особенности, элементы (административно-правовые средства) и стадии // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 9–16; Братановский С.Н., Трунина Е.В. Отдельные аспекты совершенствования механизма административно-правового регулирования таможенных отношений в Российской Федерации // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 6–8; Саидов З.А. Государственно-частное партнерство в механизме административно-правового регулирования экономики // Российская юстиция. 2015. № 9. С. 46–51; Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 7–14; Лапина М.А. Роль органов государственной власти в механизме административно-правового регулирования создания и деятельности международного финансового центра в Российской Федерации // Налоги. 2012. № 6. С. 9–12; Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию Владимира Николаевича Верютина на тему «Механизм административно-правового регулирования отношений в сфере государственной тайны» // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 79–80; и др.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**СОВРЕМЕННЫЙ МЕХАНИЗМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Монография

Ответственные редакторы

А.С. Емельянов, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Калмыкова

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 859-48-60

E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Подписано в печать 29.04.2026.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.

Печать цифровая. Усл. печ. л. 18,0.

Тираж 500 экз. (1-й завод — 50 экз.). Заказ № 00000

ТК 851837-2192887-290426

Отпечатано в типографии

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 859-48-60

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации