

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗГЛЯДОВ НА ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ

© 2022 г. М. Н. Кобзарь-Фролова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Поступила в редакцию 27.10.2021 г.

Аннотация. Актуальность выбора данной темы обусловлена эволюционными переменами, которые произошли в российском обществе с момента политических и экономических преобразований (конец 80-х, начало 2000-х годов); принятием поправки к Конституции РФ в июле 2020 г.; административными реформами и трансформациями исполнительной власти Российской Федерации и др.

В статье анализируются взгляды дореволюционных (русских) ученых-правоведов, первые послереволюционные идеи ученых, предпринимавших попытку дать понятие и характеристику марксистского, затем советского (социалистического) правоотношения.

Распад социалистической политической системы нанес сокрушительный удар по российским фундаментальным и прикладным наукам. Однако управленческие идеи в теории административного права бытуют и донныне, хотя уже не имеют под собою научной и законодательной опоры. Обобщение трудов российских административистов показало, что они продолжают обосновывать догму об административно-правовом отношении как властном отношении, возникающем в сфере государственного управления, где доминирует властный субъект (представитель государства).

В заключение сформулированы выводы о том, что органы исполнительной власти, органы местного самоуправления в административно-правовых отношениях не обладают большим объемом прав по отношению к гражданам. В отношениях с гражданами они являются лишь проводниками власти. Им вменяется обязанность обеспечить гражданам, обществу возможность приобретать конституционные права и свободы. Государство должно и обязано принимать на себя вызовы современности, обязано нести бремя защиты и обеспечения безопасности граждан, выполнять социальные обязательства. Административное право регулирует отношения между государством и гражданами, которые в силу Конституции РФ имеют право на выражение своей воли, мнения, а также право использовать в полной мере свои свободы.

Ключевые слова: административно-правовое отношение, общественное отношение, нормы административного права, объект, субъекты (участники) правоотношения, характерные признаки, властеотношение, управление, порядок взаимоотношений, правовое регулирование.

Цитирование: Кобзарь-Фролова М.Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность // Государство и право. 2022. № 4. С. 90–102.

DOI: 10.31857/S102694520019557-3

ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONSHIP: EVOLUTION OF VIEWS ON THE CONCEPT AND ESSENCE

© 2022 M. N. Kobzar-Frolova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Received 27.10.2021

Abstract. The relevance of the choice of this topic is due to: the evolutionary changes that have taken place in Russian society since the moment of political and economic transformations (late 80^s, early 2000^s); the adoption of an amendment to the Constitution of the Russian Federation in July 2020; administrative reforms and transformations of the executive power of the Russian Federation, etc.

The article analyzes the views of pre-revolutionary (Russian) legal scholars, the first post-revolutionary ideas of scientists who attempted to give the concept and characteristics of the Marxist, then Soviet (socialist) legal relationship.

The collapse of the socialist political system dealt a crushing blow to Russian basic and applied sciences. However, managerial ideas in the theory of Administrative Law exist to this day, although they have long ceased to have scientific and legislative support. A generalization of the works of Russian administrative is showed that our contemporaries continue to take a liking to the dogma of the administrative-legal relationship as a power relationship that arises in the sphere of public administration, where the dominant subject (a representative of the state) is dominant.

In conclusion it was concluded that the executive authorities, local self-government bodies in administrative legal relations do not have a large amount of rights in relation to citizens. In relations with citizens, they are only conductors of power. They are charged with the obligation to provide citizens and society with the opportunity to acquire constitutional rights and freedoms. The state must and must take on the challenges of our time. It is obliged to bear the burden of protecting and ensuring the safety of citizens, to fulfill social obligations, to be a regulator of public relations. Administrative Law regulates the relationship between the state and free people who, by virtue of the Constitution of the Russian Federation, have the right to express their will, opinion, and the right to use their freedoms to the fullest.

Key words: administrative-legal relationship, social relationship, norms of Administrative Law, object, subjects (participants) of legal relationship, characteristic features, power relationship, management, order of relationships, legal regulation.

For citation: Kobzar-Frolova, M.N. (2022). Administrative legal relationship: evolution of views on the concept and essence // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 90–102.

Административное правоотношение — одна из важнейших категорий административного права. Длительное время бытовало устойчивое представление о том, что теория административно-правового отношения сложилась в 70-е годы прошлого столетия. Возможно, этим объяснялось отсутствие интереса научного сообщества к этой теме и, соответственно, фундаментальных теоретико-правовых научных исследований, посвященных административному правоотношению как правовой категории. В то же время сама тема весьма сложная, объемная по содержанию (наполнению). Категория «административное правоотношение» тесно связана с понятием предмета административного права, административно-правовыми нормами, субъектами отношений и др. Основателями русской теории правоотношений признаны Н.М. Коркунов, А.А. Рождественский, Г.Ф. Шершеневич и др. Последователями марксистской школы правоотношений являются О.С. Иоффе, Е.Б. Пашуканис, М.А. Рейснер, П.И. Стучка и др. Основоположники советской школы правоотношений — С.М. Берцинский, И.И. Евтихий, А.И. Елистратов и др. В эпоху развитого социализма большой вклад в теорию правоотношений внесли С.С. Алексеев, С.С. Студеникин, Р.О. Халфина и др.

За последние 10 лет можно отметить лишь незначительное количество теоретических исследований по заданной теме. К вопросам теоретико-правового состояния и развития

административно-правовых отношений в последние годы обращались П.И. Кононов, Е.Б. Лупарев, Л.А. Мицкевич, Н.Г. Салищева, П.П. Серков и некоторые другие.

Тема содержания правоотношений, составляющих предмет отрасли права, — ключевая для любой науки, поскольку степень разработанности фундаментальных понятий и категорий влияет на качество и уровень научного исследования. Каждое понятие, каждое познанное и научно описанное правовое явление служит опорой для получения последующих знаний. Как и в любой другой работе, пыливый исследователь найдет в представленном труде ряд дискуссионных моментов.

Поводами для избрания данной темы послужили те эволюционные перемены, которые произошли в российском обществе с момента политических и экономических преобразований (конец 80-х, начало 2000-х годов); принятие поправки к Конституции РФ в июле 2020 г.¹; административные реформы и трансформации, произошедшие в системе и структуре исполнительной власти, и др. Все это вызывает необходимость стимулировать дискуссию о понятии и характерных признаках административно-правовых отношений. Это

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

весьма сложная задача, поскольку многие административисты придерживаются консервативных взглядов на характер развития административно-правовых отношений и вынужденно признают, что предмет административного права эволюционирует вместе с отраслью и теми отношениями, которые регулируются нормами административного права².

Общественное отношение — это связи между людьми (участниками отношения), которые есть результат их совместного взаимодействия. Общественное отношение становится правовым, когда порядок действий каждого из участников регламентируется (прописывается) в правовой норме. При этом каждый из участников наделяется правовой нормой, правами и обязанностями. Если субъект не вступает во взаимоотношения с другими лицами и своими действиями не создает общественное отношение, то и надобности что-то регулировать правом не возникает. Общественное отношение, урегулированное нормой права, становится правовым отношением. Правоотношение характеризуется правовой связью участников и проявляется через субъективные права и юридические обязанности участников посредством действия юридических норм. У каждой из сторон они возникают в момент вступления во взаимоотношения. Правоотношение — это всегда двусторонняя связь субъектов. Правоотношение возникает тогда, когда участниками выступают два и более субъекта (лица). Неверным было бы утверждать, что у одного из участников отношений в результате вступления в отношения с другим участником возникли субъективные права и / или юридические обязанности, а у другого не возникли, или они проявились позднее, чем у первого участника.

Исследование трудов основоположников до-революционных теорий о правоотношениях дало основание утверждать, что само по себе правовое регулирование не приводит к возникновению правоотношений. Правовая норма лишь придает юридическую (правовую) форму отношениям между людьми, устанавливает правила (порядок действий) их взаимодействия. Для возникновения правоотношения нужна как минимум воля хотя бы одного из участников. Вместе с тем только то общественное отношение, которое урегулировано правовой нормой, становится правоотношением.

Известный русский юрист, теоретик права Г.Ф. Шершеневич употреблял термин «юридическое отношение». Право есть явление социальное, а потому юридическим следует признать только

отношение человека к человеку³. Юридическое отношение есть та сторона бытового, жизненного взаимодействия между людьми, воплощенная в нормах объективного права. Но не все отношения, в которые вступает человек, приобретают юридическую сторону. Так, обращение человека к внешнему миру или к самому себе не могут быть юридическими. Без субъективного права не возникает юридического отношения⁴.

Встречаются случаи, когда правоотношение не урегулировано нормой объективного права. Между людьми могут складываться отношения (взаимодействия) и при пробелах в законодательстве. В этом случае действуют иные инструменты: правовые обычаи, обыкновения, мораль⁵, религиозные правила, судебные прецеденты и др.

В то же время отношения дружбы, сожительства вне формы, установленной объективным правом, тоже не порождают юридического отношения, т.к. эти отношения лишены юридической стороны. Нормы права устанавливают юридическое отношение тем, что понуждают одно лицо к установленному поведению, с которым связан интерес другого участника(ов). Эта формула определяет строение всякого юридического отношения⁶.

О.С. Иоффе писал, что правоотношение — это вид, форма, в которую облакаются урегулированные правом общественные отношения⁷. В.И. Леушин утверждает, что правовое отношение — это возникающая на основе норм права общественная связь, участники которой имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством⁸. Субъектами могут быть социальные общности (народ, нация, коллектив и др.), организации (государственные, частные, общественные), отдельные лица. При этом место каждого из участников в системе социальных связей обусловлено объективными закономерностями функционирования общественных отношений и активностью самих участников⁹.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: учеб. пособие. М., 1910. Т. 2. Вып. 2. С. 168.

⁴ См.: там же. С. 170.

⁵ С.С. Алексеев называл мораль самостоятельным нормативно-регуляторным инструментом, имеющим особую ценность (см.: Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. М., 1995. С. 135).

⁶ См.: Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 169.

⁷ См.: Иоффе О.С. Избр. труды по гражданскому праву. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении. М., 2000. С. 665.

⁸ См.: Леушин В.И. Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2000. С. 349.

⁹ См.: там же.

² См., напр.: Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–20.

Эволюционирование правового регулирования отношений в разных европейских государствах произошло с развитием демократических процессов в XVI–XX вв. Это гораздо раньше, чем в России. Регулировать отношения в социальной жизни, пишет С.С. Алексеев, значит давать направление поведению людей, вводить в определенные рамки, упорядочивать. Каждое историческое общество требует строго определенной меры регулирования. Вопросы меры зависят от качества развития общества¹⁰.

Следует заметить, что в правоотношении может лежать воля субъекта, его желание вступить в общественные отношения, либо вступление в правоотношение продиктовано извне. В первом случае, например, гражданин, желая заниматься предпринимательской деятельностью, подает заявление в налоговые органы для целей государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Он инициировал возникновение правоотношения и выразил тем самым свою волю вступить в эти отношения. Другой пример, когда гражданин в силу Конституции РФ (ст. 57) обязан платить законно установленные налоги и сборы. И для этого не требуется выражение его воли.

Н.М. Коркунов, обращая внимание на различие между публичным и частным правоотношением, писал о том, что в публичном ярче и определеннее проявляется правовая обязанность, тогда как в частном — определяющее значение принимает субъективное право. Отсюда он выводил структуру публично-правового отношения: 1) субъект; 2) объект; 3) правовые обязанности. Структура частноправового отношения предполагает наличие четвертого элемента — субъективного права¹¹.

Одним из первых исследователей административных правоотношений был русский (советский) ученый А.И. Елистратов. В своих трудах А.И. Елистратов опирается на работы Н.М. Коркунова и Г.Ф. Шершеневича и не противоречит им, а развивает идеи выдающихся ученых. В учебном пособии «Основные начала административного права» (1914) он выделяет понятие и дает характеристику публично-правовым отношениям¹². В пособии 1917 г. А.И. Елистратов пишет: «Наука административного права изучает правовые отношения в области государственного управления»¹³. Правоотношения, связанные с государственным управлением, как и все другие юридические отношения,

могут устанавливаться только между людьми. Правоотношения между правящей властью и гражданами, не урегулированные правом, будут не правоотношением, а лишь властеотношением и отношением зависимости¹⁴. Система властеотношений господствовала в административном укладе дореволюционного полицейского государства. По своему содержанию правоотношения, складывающиеся по почве государственного управления, носят публичный характер. К сожалению, термин «властеотношения» необоснованно был воспринят многими учеными как фундамент теории административного права.

Основными элементами публичного правоотношения являются: 1) правовая обязанность; 2) субъективное право или правомочия (т.е. должностования и возможности), которые создаются правовыми нормами для участников (субъектов); 3) субъекты; 4) объекты¹⁵. Субъектом можно признавать только юридически самостоятельное лицо, определяющее свою жизнь собственной жизнедеятельностью. Субъектом публичных обязанностей и прав называют дееспособных участников публично-правовых отношений, призванных к осуществлению публичных правомочий и обязанностей¹⁶.

По А.И. Елистратову, юридические нормы публичного правоотношения могут быть или повелительными, или предоставительными (восполнительными) нормами. Повелительные нормы (*juscogens*) точно определяют содержание юридического отношения, не оставляя участникам никакого простора. Напротив, предоставительные нормы дают участникам некоторую свободу в определении этих отношений, а потому являются диспозитивными. То, в чем власть видит общее благо, может не совпадать с интересами значительной части населения¹⁷.

Далее ученый высказывает мысль о том, что среди публичных прав граждан первое место занимает право личной свободы. В основе цивилистических личных прав лежит момент частного интереса, в основе публичных прав — момент служения общественного интереса. Среди других элементов субъективных публичных прав А.И. Елистратов называет вещные и обязательственные права и права политические. Обязанности российских граждан сводятся к отбыванию повинностей и уплате налогов (пошлин). Объектом публично-го права выступает все, что может служить средством к осуществлению публичных, общественных

¹⁰ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 31–33.

¹¹ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. (без изм.). СПб., 1909. С. 140, 141.

¹² См.: Основные начала административного права. М., 1914. С. 85–87, 157–159.

¹³ Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 68.

¹⁴ См.: там же.

¹⁵ См.: там же. С. 69, 70.

¹⁶ См.: там же. С. 76–79.

¹⁷ См.: там же. С. 69.

интересов: 1) собственные силы человека; 2) вещи; 3) действия других людей¹⁸.

Учениками и продолжателями идей А.И. Елистратова были И.И. Евтихийев, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, С.С. Студеникин и др. Все они в разное время были научными сотрудниками Института государства и права. В 20–30-е годы вышло несколько работ по теории административного права¹⁹. Но они не оказали существенного влияния на учение об административном правоотношении.

Теория о понятии, сути и содержании советского административного правоотношения была сформирована лишь в послевоенные годы XX в. Такое отставание в развитии было объективно связано с репрессиями и гонениями в отношении советских ученых в 30–40-е годы. Кроме этого теория об административном правоотношении длительное время развивалась односторонне — в сторону устоявшейся и популярной в те годы управленческой теории, разработанной лично В.И. Лениным²⁰. Еще одной причиной явилось то, что не было достаточно работ по теории советского государственного права. При этом для ученых было очевидным, что административное право органично связано с советским государственным правом.

В 1945 г. выходит учебник С.С. Студеникина «Советское административное право», в котором автор дает характеристику советского административно-правового отношения и выделяет его признаки²¹. Первый признак — это отношения, в которые вступают государственные учреждения и организации в процессе исполнительно-распорядительной деятельности. Второй — они регулируются нормами административного права. Третий — для их возникновения не требуется согласие сторон. Четвертый признак — споры, «как правило», разрешаются в административном, а не в судебном порядке, посредством издания распоряжения полномочного на то государственного органа.

Там же С.С. Студеникин приводит некоторые пояснения. Государственный орган действует по полномочию государства, выступает от его имени

и не может выходить за пределы предоставленных ему прав. Распоряжения государственного органа, если они не противоречат закону, обязательны для исполнения. Выделяя третий признак, в качестве примера приводит исключительно административно-деликтные отношения, что в определенной мере характеризует суть данных отношений. Он также дает объяснение термина «как правило». Судебный порядок разрешения споров установлен по вопросам о принудительном взыскании недоимок (по государственным поставкам, налогам), по обращению взыскания на имущество, по штрафам и др.²²

Интерес представляет определение «советское административное право». «Это отрасль социалистического права, регулирующая исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов и определяющая права и обязанности граждан в сфере этой деятельности, а также организацию, полномочия и ответственность органов государственного управления (выделено мною. — М.К.-Ф.)», т.е. первостепенным было то, что права и обязанности граждан определялись «сверху». Там же приведена *триада критериев управленческой деятельности(!): организация, полномочия, ответственность*. Ответственность — это то, что в Конституцию РФ вошло в качестве изменений в ст. 114 в 2020 г.! Как просто и доступно он дал объяснение того, почему административно-правовые отношения имеют управленческий характер — потому что граждане не могли быть самостоятельными в определении своих прав и обязанностей. Их права и обязанности определялись государством. То есть, даже не в том суть, что Конституциями 1918, 1936, а позднее Конституцией СССР 1977 г. была закреплена система органов, осуществляющая государственное управление, а в том, что государство устанавливало для граждан объем их прав и вменяло им обязанности. И никакой диспозиции, никакой свободы выбора!

В учебнике 1949 г. С.С. Студеникин выводит понятие «административно-правовое отношение» как общественное отношение, урегулированное административно-правовой нормой в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственного органа. И поясняет, что суть его в особой связи между участниками. Каждый из участников отношения обладает правом требовать от другого участника такого поведения, которое указано в административно-правовой норме. И это право охраняется государством²³. При этом С.С. Студеникин утверждал, что административно-правовые отношения не могут возникнуть между двумя гражданами, ибо никто из них не наделен правом и обязанностями

¹⁸ См.: Елистратов А.И. Указ. соч. С. 123–125, 128, 129.

¹⁹ См., напр.: Берцинский С. К вопросу о методологии советского управления // Сов. государство и революция права. 1930. № 10. С. 22–40; Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925; Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков, 1924; Его же. Советское административное право. Харьков, 1929.

²⁰ См. подр.: Кобзарь-Фролова М.Н. Государственное управление: генезис понятия и сути в предмете административного права: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 26 марта 2021 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб., 2021. С. 31–40.

²¹ См.: Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1945. С. 9, 10.

²² См.: там же.

²³ См.: Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1949. С. 25.

осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность. Административно-правовые отношения вытекают из властного характера государственного управления²⁴. Несение ответственности перед государством объясняется тем, что нарушается государственный интерес. С.С. Студеникин вносит уточнение: лишь вместе взятые черты дают полную характеристику этого отношения, а по отдельности они присущи и другим отраслям права.

В 1950 г. С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев, опираясь на концепцию В.Л. Кобалевского²⁵, предлагают более краткое понятие административного правоотношения²⁶. Это урегулированное нормами административного права общественное отношение в области организации и осуществления государственного управления. Основными признаками (чертами) советского административного правоотношения были указаны те же, что в предыдущих изданиях С.С. Студеникина. Можно предположить, что такое определение возникло в угоду настроениям власти и требованиям цензуры.

Один из наиболее известных учеников и продолжателей научной школы С.С. Студеникина — Ю.М. Козлов, оставивший после себя солидное научное наследие. Особый интерес представляет его монография «Административные правоотношения» (1976). В ней ученый развивает (не выводит собственную, как ошибочно указывается) теорию С.С. Студеникина о понятии и признаках административного правоотношения. При этом ничего существенно нового он не вносит. Ю.М. Козлов предложил следующий перечень признаков административного правоотношения: 1) складываются в той сфере общественной жизни, которая связана с государственным управлением; 2) объектом являются действия людей как участников управленческих процессов; 3) одним из участников административного правоотношения обязательно является орган государственного управления; 4) особый порядок разрешения споров; 5) виновная сторона несет ответственность перед государством²⁷. Таким образом, новым является лишь второй признак. Нельзя не сказать, что второй признак представляется ошибочным, поскольку действия не могут быть объектом правоотношения.

Идеи и выводы С.С. Студеникина были поддержаны не всеми учеными. Так, советский правовед

Г.И. Петров предложил собственную научную концепцию теории административных правоотношений. В своих трудах он обосновывал возможность существования административных правоотношений между равноправными субъектами, без обязательного участия в отношениях представителя государства (власти). Г.И. Петров приводил такие примеры, как отношения, возникающие между жильцами в многоквартирных квартирах по поводу соблюдения правил общежития и пользования общими помещениями; соблюдения гражданами общественного порядка в общественных местах, нравственности, спокойствия; соблюдения правил поведения в магазинах и предприятиях общественного питания. Он писал о том, что государство установило общие для всех правила, а заинтересованность в соблюдении тишины и спокойствия присутствует у всех граждан.

Г.И. Петров придерживался позиции о том, что отношения между гражданами и органами государственной власти (их должностными лицами) не всегда есть властные. Так, если гражданин выражает свою волю по поводу реализации своих конституционных прав, он не находится в подчинении органа власти. Напротив, при обращении гражданина в государственные органы, к должностному лицу, последние обязаны реализовать право гражданина и решить его вопрос²⁸. Административно-правовые отношения возникают не только «в процессе» деятельности органов государственного управления, а во всей области их административной правосубъектности²⁹.

Таким образом, к 70-м годам прошлого века сложились две концепции об административных правоотношениях: властная управленческая, внедренная под влиянием трудов В.Л. Кобалевского, и в ее противоположность — либеральная, суть которой в том, что административно-правовые отношения могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании.

В.Л. Кобалевский утверждал, что государственный орган — активный субъект, наделенный правом публичного властвования. Подтверждением тому — правовая форма, в которой выражается эта черта — односторонний характер исходящих от него приказов и распоряжений³⁰. Г.И. Петров еще в 50-е годы выделял две группы административных правоотношений: 1) отношения, в которых одна сторона подчинена другой (отношения власти и подчинения); 2) отношения, в которых стороны

²⁴ См.: Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1949. С. 26, 27.

²⁵ См.: Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права.

²⁶ См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М., 1950. С. 11–14.

²⁷ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 104–144.

²⁸ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 21–25.

²⁹ См.: там же. С. 19.

³⁰ См.: Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. С. 30, 31, 34, 37.

не подчинены друг другу (отношения равноправия)³¹. Ученый высказывался о том, что первая концепция никак не соответствует действительности и расходится с практикой правового регулирования советских отношений. Он критически подходил к теориям В.Л. Кобалевского и Ю.М. Козлова и писал о том, что содержание советских правовых отношений определяют политические и экономические условия, соответствие интересам народа, целям и задачам построения коммунистического общества. Он подчеркивал волевой характер любых правоотношений. Правовые отношения, прежде чем сложиться, проходят через сознание людей, они невозможны без проявления воли их участников³². Г.И. Петров призывал к дискуссии о характерных чертах административно-правовых отношений. К сожалению, полноценной дискуссии не возникло.

Середина 80-х — начало 90-х годов отмечены в истории России распадом социалистической политической системы. Этот процесс нанес сокрушительный удар по российским фундаментальным и прикладным догмам. Тем не менее управленческие идеи отношений власти — подчинения в теории административного права бытуют и доныне.

В 1996 г. Ю.М. Козлов, рассматривая административное правоотношение, стойко стоит на своей позиции, с некоторой корректировкой, что данное отношение гарантируется административно-правовой нормой³³. То есть позитивным стало лишь то, что норма административного права выступает в качестве гаранта этих отношений. На рубеже столетий Ю.М. Козлов отстаивает идею, что на характеристику административно-правовых отношений влияет: 1) их природа (сфера возникновения); 2) механизм функционирования исполнительной власти; 3) специфика регулирования (императивность и односторонность волеизъявления субъекта управления). Причем последний признак, по его мнению, усиливается в период перехода государственного управления к рыночным отношениям. Власть устанавливает правила поведения и побуждает участников действовать способами, соответствующими интересам власти³⁴. В основе теории административно-правовых отношений Ю.М. Козлова продолжает главенствовать государственное управление и формула «власть — подчинение». Власть — управляющий (доминирующий)

субъект, человек — управляемый (находится в положении неравенства)³⁵. Гражданин не равен в отношениях не только с исполнительной, но и с законодательной властью и т.д.

В Конституции РФ установлено, что высшей ценностью государства является человек, его права и свободы (ст. 3). Вероятно, в 90-е годы еще сложно было принять и осознать то, что произошел переход от государства диктатуры, с системой власти, осуществляющей государственное управление своим народом, к демократическому обществу, где парламент формируется из представителей многонационального народа, а принимаемые законы отражают концептуальные стратегические ориентиры социально-экономического развития страны и направлены на обеспечение прав и свобод граждан.

К.С. Бельский, исследуя предмет административного права, указывает, что круг общественных отношений, регулируемых административным правом, не ограничивается сферой государственного управления. Это еще два вида общественных отношений — полицейских и административной юстиции³⁶. В целом его поддерживает Ю.Н. Стариков, который, анализируя труды К.С. Бельского, а также Г.Ф. Шершеневича, А.И. Елистратова и др., характеризует административно-правовые отношения как специфические управленческие отношения, имеющие качественную однородность. Они характеризуются управленческим, организационным, волевым, властным и прочими началами³⁷. По своим критериям «полицейские и управленческие правоотношения не отличаются друг от друга»³⁸, — утверждает Ю.Н. Стариков.

В 2010 г. соратники и продолжатели идей Ю.М. Козлова (Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров, Ю.И. Мигачев) с упорством тиражируют догму об административно-правовом отношении как отношении, «складывающемся в сфере государственного управления»³⁹, «связи между сторонами строятся на властно-организационной основе». Авторы выделяют девять основных характерных черт. В основном их характеристики не вносят ничего нового. Интерес представляет седьмая черта: «Административно-правовые отношения отличаются тем, что их обязательный субъект всегда действует

³¹ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки ЛЮИ. Л., 1954. Вып. 6. С. 41–68.

³² См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 16, 17.

³³ См.: Козлов Ю.М. Административно-правовые отношения // Административное право Российской Федерации / АLEXIN А.П., Кармолицкий АА., Козлов Ю.М., 1996. С. 69.

³⁴ См.: там же. С. 70.

³⁵ См.: там же. С. 71.

³⁶ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19.

³⁷ См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 304.

³⁸ Там же. С. 305.

³⁹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М., 2010. С. 55.

юридически властно»⁴⁰. Кто есть «обязательный субъект» — не объясняется. В целом, конечно, понятно. Но это принципиально не верно. Если в отношениях участвуют два равных субъекта (например, два федеральных органа исполнительной власти), кто из них обязательный субъект и который из них должен действовать властно?

В 2013 г. Е. Б. Лупарев в рамках 10-томного издания выпускает монографию «Административные правоотношения», в которой ставит перед собой цель обобщения «всего достигнутого в теории административных правоотношений и скромную попытку внести нечто новое...»⁴¹. Прочтение этой работы оставляет понимание, что обе цели достигнуты. Так, обобщая теоретические представления об административно-правовом отношении, автор начинает с трудов А. И. Елистратова, со ссылкой на Ю. Н. Старилова. При многих положительных сторонах данного научного труда в нем не нашли отражение ни произошедшие в стране политические и экономические преобразования, ни те качественные структурные изменения, которые связаны с реформированием в системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной переориентацией на выражение общественных интересов, и др.

Е. Б. Лупарев дает следующее определение административного правоотношения — урегулированное нормами административного права конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в субъективных публичных управленческих правах и обязанностях⁴². Административные правоотношения требуют правомочий управленческого характера. Рассматривая их признаки, автор пишет о том, что исходным является *их публичный характер как первый и определяющий признак*. В целом, не внося ничего нового в теорию административного правоотношения, он выделяет такой признак, как обязательное наличие процедурно-процессуального механизма реализации прав и обязанностей⁴³ и тесное переплетение конституционных правоотношений и административно-правовых отношений⁴⁴. С ним соглашается Е. В. Лунгу⁴⁵.

Таким образом, если обобщить все вышеизложенное, то, с сожалением можно констатировать,

что продолжает преобладать догма об административно-правовом отношении как властном отношении, возникающем в сфере государственного управления, где доминирует властный субъект (представитель государства). То есть переработанная С. М. Берцинским и А. И. Елистратовым теория полицейского права, далее подхваченная С. С. Студеникиным, И. И. Евтихиевым и приведенная в соответствие с потребностями социалистического политического режима, не просто живет, а тиражируется, обрастая лишь незначительными, не подтвержденными достаточными аргументами, характеристиками типа «наличие процедурно-процессуального механизма». При всем уважении Ю. М. Козлов не был разработчиком теории об административно-правовом отношении.

Между тем В. И. Ленин, являясь разработчиком социалистической управленческой теории развития советского государства, осознавал, что управленческая теория для социалистического общества — это теория, имеющая временные рамки. Она необходима в силу того, чтобы упорядочить отношения в молодом государстве, где повсюду царила разруха, неразбериха, а часто и беззаконие. Ленин писал: «Мы не “мечтатели” о том, как бы сразу обойтись без всякого управления, без всякого подчинения»⁴⁶. Завоевания революции шли под лозунгом: «Вся власть народу!». Ленин обосновал необходимость передачи власти Советам, и была принята поправка: «Вся власть Советам!»⁴⁷.

Нельзя не отметить научное мероприятие (конференция), прошедшее в 2011 г. в Институте государства и права РАН, которое было посвящено проблемам теории и практики административных правоотношений⁴⁸, и два доклада — Н. Г. Салищевой⁴⁹ и Л. А. Мицкевич⁵⁰. Н. Г. Салищева говорила о том, что административно-правовые отношения складываются в той сфере жизни, которая наиболее политизирована и отражают реальные связи участников. Она доводит до участников мероприятия простую до гениальности мысль о том, что *административно-правовые отношения отличаются высокой мобильностью и динамизмом*. Они отражают «качество жизни в стране», процессы демократизации⁵¹. Переосмысливая ст. 18 Конституции

⁴⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. XXI. С. 403.

⁴⁷ Там же. Т. XXV. С. 205.

⁴⁸ См.: Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2011.

⁴⁹ См.: Салищева Н. Г. Направления развития административно-правовых отношений в условиях модернизации России // Там же. С. 18–42.

⁵⁰ См.: Мицкевич Л. А. Новые тенденции в развитии административных правоотношений // Там же. С. 7–18.

⁵¹ См.: Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 18–21.

⁴⁰ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 56.

⁴¹ Лупарев Е. Б. Административное право: в 10 т. Т. 2. Административные правоотношения. М., 2013. С. 5.

⁴² См.: там же. С. 20.

⁴³ См.: там же. С. 43.

⁴⁴ См.: там же. С. 48.

⁴⁵ См.: Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения и административно-правовые отношения: сравнительный анализ // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 62–65.

РФ, Н.Г. Салищева обращает внимание на курс государства, направленный на обеспечение баланса между свободами и правопорядком, на то, что *государство призвано обеспечивать поддержку и защиту законной деятельности граждан, снижать и / или ликвидировать административные барьеры, обеспечить открытость и гласность деятельности органов государства и местного самоуправления*⁵². В административно-правовых актах уже можно видеть попытку обеспечить гарантии защиты прав и свобод граждан. Одним из стандартов демократии, как полагает Н.Г. Салищева, является способность государства защитить своих граждан от преступных посягательств на их права и свободы⁵³. На конкретных примерах ученый доказывает, что произошла не только перестройка системы административно-правовых отношений, но и изменился статус их участников, произошла «перезагрузка» полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, смещается «центр тяжести» в отношениях между государством и гражданским обществом⁵⁴.

По мнению Л.А. Мицкевич, наметились новые тенденции развития административно-правовых отношений, произошли существенные изменения в правовом регулировании. *Государство начинает по-новому выстраивать отношения с институтами гражданского общества на основе равноправия и согласования в решении социально значимых задач. Сужается сфера властного влияния государства на граждан, властного вмешательства государства в жизнь граждан. Изменилась сущность государственного управления*⁵⁵. Исследуя характерные черты административно-правовых отношений, она приходит к выводу о том, что правоотношений, которые возникают по инициативе граждан, становится все больше, все чаще требуется согласие граждан для вступления в правоотношения и др.⁵⁶

В 2018 г. П.П. Серков выпускает монографию «Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования)», а в 2019 г. — статью «Административные правоотношения», где рассматривает вопросы теории и судебной практики данных правовых отношений⁵⁷.

В опубликованной в 2021 г. статье «Дискуссионные вопросы теории административных

правоотношений»⁵⁸ П.И. Кононов, обращая внимание на идентичность подходов к пониманию административных правоотношений, отмечает консервативность взглядов и ссылки авторов публикаций на труды Ю.М. Козлова при описании их характерных черт. В своей глубокой аналитической статье П.И. Кононов проводит мысль о том, что эти идеи уже не соответствуют реальности. Он критически оценивает каждый из характерных признаков административных правоотношений, и в целом поддерживая глубину идей, высказанных Г.И. Петровым, приводит примеры, свидетельствующие об отсутствии актуальности устоявшихся представлений о сути и содержании исследуемых правоотношений, доказывает несостоятельность каждого постулата из набора характерных черт административно-правовых отношений.

Так, критикуя суждение о содержании объекта административного правоотношения как поведение субъектов права, П.И. Кононов пишет о том, что «нормы административного права регулируют поведение субъектов права как в рамках возникающих соответствующих правоотношений, так и вне их». Он предлагает под объектом понимать «административный юридико-фактический вопрос (административную юридико-фактическую ситуацию)..., возникающий в административно-публичной сфере, для урегулирования (решения) которого необходима реализация соответствующих норм административного права...»⁵⁹. Государственный орган выступает в этих отношениях как правообязанное лицо, которое должно выполнить то, что на него возложено законом или иным юридическим актом.

Представляется необходимым не согласиться с уважаемым автором по следующим вопросам. **Первое.** Не вполне верно, что нормы административного права регулируют поведение субъектов права. В современных условиях развития российского общества нормы административного права, развивая конституционные постулаты, устанавливают общие правила, общий для всех порядок взаимоотношений в обществе. *Нормы административного права направлены на реализацию закрепленных в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина.* После принятия в 1993 г. Конституции РФ на рубеже XX–XXI вв. сложились предпосылки к переходу от командной, властной системы управления к формированию свободного социально ориентированного общества, где во главе стоят принципы законности и демократии. Термин «государственное управление» не нашел законодательного закрепления

⁵² См.: Салищева Н.Г. Указ. соч. С. 27, 28.

⁵³ См.: там же. С. 30–32.

⁵⁴ См.: там же. С. 35–38.

⁵⁵ См.: Мицкевич Л.А. Указ. соч. С. 7, 8.

⁵⁶ См.: там же. С. 13–17.

⁵⁷ См.: Серков П.П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): в 3 ч. М., 2018. Ч. 2 и 3. С. 264–266; *Его же.* Административные правоотношения // Вестник ун-та им. О.Е. Кутафина. 2019. № 6 (58). С. 49–64.

⁵⁸ Кононов П.И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.

⁵⁹ Там же. С. 78.

в Конституции РФ. В российской системе власти нет и не формируются органы, осуществляющие государственное управление. Общий порядок деятельности Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти закреплен на высшем — конституционном уровне. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁶⁰ регулирует вопросы осуществления Правительством РФ исполнительной власти как органа, призванного обеспечить проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики (ст. 1).

Ныне задачами административного законодательства является обеспечение и защита прав и свобод граждан. Нормы административного права устанавливают общий для всех порядок (правила) вступления в административные правоотношения, порядок (правила) их обеспечения, исполнения, реализации, защиты, обеспечения безопасности, контроля за своевременным и полным обеспечением, исполнением, реализацией обязанностей и порядок прекращения этих отношений. В административно-правовых отношениях не менее двух сторон. Каждая из сторон обладает правами, обязанностями, несет ответственность. Если это представитель органа власти, то в соответствии с его полномочиями и компетенциями по занимаемой должности устанавливается прежде всего порядок (правила) реализации объема компетенций. Но не правила поведения, хотя, не отрицаю, такие тоже имеются⁶¹. Соответственно, административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются под воздействием норм административного права. Но не правил поведения. Правила поведения — это нормы морали, этики, правовые обычаи, обычновения и т.п.

В условиях действия COVID-19 вновь воспрянули приверженцы теории властеотношений, утверждая, что государство управляет отношениями, вводя запреты и ограничения, в т.ч. на частную жизнь людей. Последнее нельзя поддерживать и распространять. Правительство РФ в силу своих полномочий обязано обеспечить защиту общества от любых угроз. В данном случае следует говорить не о государственно-властных велениях, а об установлении административно-защитных мер, обеспечивающих безопасность граждан, общества в целом. Всегда, когда действия одних людей могут причинить вред здоровью и безопасности других, государство обязано реагировать и вводить меры, направленные на защиту и обеспечение безопасности тех граждан, чьим правам и свободам может

быть нанесен вред. Безопасность в этих и иных случаях обеспечивают административно-защитные меры. Они образуют особую группу правовых отношений — защитные⁶². В данном конкретном случае к таким мерам относятся: введение «массового-перчаточного режима», ограничения, связанные с проведением массовых мероприятий, убеждение населения сделать прививку, не выходить по возможности из дома и др. За почти 30-летний период развития российской демократии и провозглашения свобод многие отвыкли от того, что государством вводятся отдельные ограничения. Но это необходимо для защиты прав и свобод других граждан (тех, кто относится с пониманием к принимаемым государством мерам безопасности). Несоблюдение вводимых государством защитных мер обеспечивается административной ответственностью.

Второе. В целом, не отрицая то понимание объекта, как его видит П.И. Кононов, хотелось бы внести уточнение. *Объектом* следует признать отношения, которые образуют общественные связи (вне таковых нет административно-правового отношения), возникающие по поводу: обеспечения конституционных прав и свобод граждан и их объединений; исполнения, реализации, защиты, обеспечения безопасности; контроля за своевременным и полным обеспечением, исполнением, реализацией обязанностей участников отношений.

Третье. Субъектный состав административно-правовых отношений может быть разным. Данные отношения могут возникать между двумя равными субъектами, в т.ч. между двумя гражданами. Установление порядка отношений между субъектами (участниками) в нормах права не есть государственное управление! Архаичность теории управленческих отношений, властеотношений уже давно находится на поверхности. Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления в административно-правовых отношениях не обладают большим объемом прав по отношению к гражданам. Они принимают решения не от своего имени, а основываясь на правовой норме, обязаны выносить всесторонне обоснованное, взвешенное, справедливое законное решение. В отношениях с гражданами они являются лишь представителями государства. Государственная служба — это служба для народа и во благо народа. Предназначение государственной службы — обеспечивать общие блага, а не властвовать над народом. Поэтому не соглашусь с определением о том, что представителей органов власти можно

⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

⁶¹ См, напр.: Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»// СЗ РФ. 2002. № 33, ст. 3196.

⁶² Примечание: понятие, характеристика, порядок применения административно-защитных мер требует отдельного исследования и обоснования в научных трудах правомерности их применения.

называть «властвующими субъектами»⁶³. Должностные лица органов публичной власти — лишь проводники власти. Они наделены не только правами, им вменяются обязанности обеспечить возможность гражданам, обществу приобретать и иметь конституционные права и свободы. Они несут ответственность по отношению и к государству, и к гражданам (!), например, в случае своего бездействия.

Утверждение о том, что административное правоотношение есть отношение, которое возникает в сфере государственного управления, неверно. Это подтверждается примером, когда инициатором отношения является человек. Государство не управляет людьми. Эта теория умерла вместе с советским политическим режимом. Управлять можно юридическими процессами (например, бюджетным), механизмами, кадрами (внутриаппаратное управление, по вертикали власти), но не свободными людьми!

* * *

Таким образом, административное правоотношение — разновидность общественных публичных правовых отношений. Эти отношения весьма разнообразны как по характеру и юридическому содержанию, так и по участникам и охватывают самые разные стороны общественной жизни. Правовое отношение — это возникающая на основе норм права общественная связь, участники которой имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством, но не управляемые им.

Само по себе правовое регулирование не приводит к созданию правоотношений. Правовая норма лишь придает юридическую (правовую) форму отношениям между людьми, устанавливает правила (порядок действий) их взаимодействия. Для возникновения правоотношения нужна как минимум воля хотя бы одного из участников, а во многих случаях признание второй стороной правомерности выражения этой воли.

Государство должно и обязано принимать на себя вызовы современности. Обязано нести бремя защиты и обеспечения безопасности граждан, выполнять социальные обязательства. Административное право регулирует отношения между государством и свободными людьми, которые в силу Конституции имеют право на выражение своей воли, мнения, право использовать в полной мере свои свободы.

⁶³ Кононов П. И. Указ. соч. С. 83.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2011.
2. Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд., перераб. М., 1995. С. 31–33, 135.
3. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19.
4. Берцинский С. К вопросу о методологии советского управления // Сов. государство и революция права. 1930. № 10. С. 22–40.
5. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925.
6. Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 68–70, 76–79, 123–125, 128, 129.
7. Иоффе О. С. Избр. труды по гражданскому праву. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении. М., 2000. С. 665.
8. Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков, 1929.
9. Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. Харьков, 1924. С. 30, 31, 34, 37.
10. Кобзарь-Фролова М. Н. Государственное управление: генезис понятия и сути в предмете административного права: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 26 марта 2021 года / под общ. ред. А. И. Каплунова. СПб., 2021. С. 31–40.
11. Кобзарь-Фролова М. Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–20.
12. Козлов Ю. М. Административно-правовые отношения // Административное право Российской Федерации / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. М., 1996. С. 69–71.
13. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 104–144.
14. Кононов П. И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.
15. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. (без изм.). СПб., 1909. С. 140, 141.
16. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. XXI. С. 403; т. XXV. С. 205.
17. Леушин В. И. Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М., 2000. С. 349.
18. Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения и административно-правовые отношения: сравнительный анализ // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 62–65.
19. Лупарев Е. Б. Административное право: в 10 т. Т. 2. Административные правоотношения. М., 2013. С. 5, 20, 43, 48.
20. Мицкевич Л. А. Новые тенденции в развитии административных правоотношений // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Рос-

- сийского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2011. С. 7–18.
21. Основные начала административного права. М., 1914. С. 85–87, 157–159.
22. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 16, 17, 19, 21–25.
23. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки ЛЮИ. Л., 1954. Вып. 6. С. 41–68.
24. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М., 2010. С. 55, 56.
25. Салищева Н.Г. Направления развития административно-правовых отношений в условиях модернизации России // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2011. С. 18–42.
26. Серков П.П. Административные правоотношения // Вестник ун-та им. О.Е. Кутафина. 2019. № 6 (58). С. 49–64.
27. Серков П.П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): в 3 ч. М., 2018. Ч. 2 и 3. С. 264–266.
28. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 304, 305.
29. Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1945. С. 9, 10.
30. Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1949. С. 25–27.
31. Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М., 1950. С. 11–14.
32. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: учеб. пособие. М., 1910. Т. 2. Вып. 2. С. 168–170.
8. Kobalevsky V.L. Soviet Administrative Law. Kharkov, 1929 (in Russ.).
9. Kobalevsky V.L. Essays of Soviet Administrative Law. Kharkov, 1924. P. 30, 31, 34, 37 (in Russ.).
10. Kobzar-Frolova M.N. Public administration: the genesis of the concept and essence of the subject of Administrative Law: collection of articles on materials of the International scientific and practical Conf. (Sorokin read), 26 March 2021 / under the General editorship of A.I. Kaplunov. SPb., 2021. P. 31–40 (in Russ.).
11. Kobzar-Frolova M.N. Traditional and modernized approaches to the nature and content of the subject and method of Administrative Law // Administrative Law and process. 2019. No. 11. P. 13–20 (in Russ.).
12. Kozlov Yu. M. Administrative and legal relations // Administrative Law of the Russian Federation / Alekhin A.P., Karmolitsky A.A., Kozlov Yu. M. M., 1996. P. 69–71 (in Russ.).
13. Kozlov Yu. M. Administrative legal relations. M., 1976. P. 104–144 (in Russ.).
14. Kononov P.I. Discussion questions in the theory of administrative legal relations // Administrative Law and process. 2021. No. 2. P. 76–88 (in Russ.).
15. Korkunov N.M. Lectures on the General theory of law. 9th ed. (without changes). SPb., 1909. P. 140, 141 (in Russ.).
16. Lenin V.I. The complete works. Vol. XXI. P. 403; vol. XXV. P. 205 (in Russ.).
17. Leushin V.I. Theory of state and law: textbook for universities / ed. by V.M. Korelsky, V.D. Perevalov. M., 2000. P. 349 (in Russ.).
18. Lungu E.V. Constitutional legal and administrative-legal relations: a comparative analysis // Administrative Law and process. 2017. No. 5. P. 62–65 (in Russ.).
19. Luparev E.B. Administrative Law: in 10 vols. Vol. 2. Administrative legal relations. M., 2013. P. 5, 20, 43, 48 (in Russ.).
20. Mitskevich L.A. New trends in the development of administrative legal relations // Administrative-legal relations in the conditions of modernization of the Russian state: collection of scientific works / ed. by N. Yu. Khamaneva. M., 2011. P. 7–18 (in Russ.).
21. The basic principles of Administrative Law. M., 1914. P. 85–87, 157–159 (in Russ.).
22. Petrov G.I. The Soviet administrative-legal relations. L., 1972. P. 16, 17, 19, 21–25 (in Russ.).
23. Petrov G.I. The Soviet administrative-legal relations // Scientific notes LUI. L., 1954. Vol. 6. P. 41–68 (in Russ.).
24. Popov L.L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S.V. Administrative Law of Russia: textbook. 2nd ed., rev. and exp. / ed. by L.L. Popov. M., 2010. P. 55, 56 (in Russ.).
25. Salishcheva N.G. Directions of development of administrative-legal relations in the conditions of modernization of Russia // Administrative-legal relations in the conditions of modernization of the Russian state: collection of scientific works / ed. by N. Yu. Khamaneva. M., 2011. P. 18–42 (in Russ.).
26. Serkov P.P. Administrative legal relations // Herald of Kutafin University. 2019. No. 6 (58). P. 49–64 (in Russ.).

REFERENCES

1. Administrative and legal relations in the conditions of modernization of the Russian state: collection of scientific works / ed. by N. Yu. Khamaneva. M., 2011 (in Russ.).
2. Alekseev S.S. Theory of law. 2nd ed., rev. M., 1995. P. 31–33, 135 (in Russ.).
3. Belsky K.S. To the question of the subject of Administrative Law // State and Law. 1997. No. 11. P. 19 (in Russ.).
4. Bertsinsky S. On the methodology of Soviet management // Soviet State and the Revolution of Law. 1930. No. 10. P. 22–40 (in Russ.).
5. Evtihiyev A.F. Fundamentals of Soviet Administrative Law. Kharkov, 1925 (in Russ.).
6. Elistratov A.I. Basic principles of Administrative Law. 2nd ed., rev. and add. M., 1917. P. 68–70, 76–79, 123–125, 128, 129 (in Russ.).
7. Ioffe O.S. Selected works on Civil Law. Legal relationship under Soviet Civil Law. Controversial issues of the doctrine of legal relations. M., 2000. P. 665 (in Russ.).

27. *Serkov P.P.* Legal relationship (Theory and practice of modern legal regulation): in 3 parts. M., 2018. Parts 2 and 3. P. 264–266 (in Russ.).
28. *Starilov Yu.N.* Course of general Administrative Law: in 3 vols. Vol. I: History. The science. Subject. Norms. Subjects. M., 2002. P. 304, 305 (in Russ.).
29. *Studenikin S.S.* Soviet Administrative Law. M., 1945. P. 9, 10 (in Russ.).
30. *Studenikin S.S.* Soviet Administrative Law: textbook. M., 1949. P. 25–27 (in Russ.).
31. *Studenikin S.S., Vlasov V.A., Evtikhiev I.I.* Soviet Administrative Law. M., 1950. P. 11–14 (in Russ.).
32. *Shershenevich G.F.* General theory of law: textbook. M., 1910. Vol. 2. Issue. 2. P. 168–170 (in Russ.).

Сведения об авторе

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА Маргарита Николаевна — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующая сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

KOBZAR-FROLOVA Margarita N. — Doctor of Law, Professor, chief researcher, Head of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia