

СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: АКТУАЛЬНАЯ ТРАКТОВКА

© 2022 г. А. А. Гришковец

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: grishkovetz65@mail.ru

Поступила в редакцию 04.10.2022 г.

Аннотация. В статье рассматривается теоретическая проблема разработки оптимальной системы административного права. Возможны различные системы административного права. В зависимости от критерия, положенного в основу ее построения, известны институциональная, отраслевая, процессуальная, функциональная системы. Дана их краткая характеристика. Сформулирован вывод о том, что оптимальной является функциональная система административного права. Критерий ее построения — предмет правового регулирования. Функциональная система административного права состоит из трех подотраслей: управленческое право, полицейское право, право административной юстиции.

Ключевые слова: система административного права, критерий, элементы системы административного права, институциональная система административного права, отраслевая система административного права, процессуальная система административного права, функциональная система, управленческое право, полицейское право, право административной юстиции.

Цитирование: Гришковец А.А. Система административного права: актуальная трактовка // Государство и право. 2022. № 12. С. 92–98.

DOI: 10.31857/S102694520023304-5

SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW: ACTUAL INTERPRETATION

© 2022 A. A. Grishkovets

Institute of State and Law of Russian Academy of Science, Moscow

E-mail: grishkovetz65@mail.ru

Received 04.10.2022

Abstract. The article is devoted to theoretical problem of optimal system of Administrative Law. It is possible different system of Administrative Law. In depend on base criterion there are institutional, branch, procedural, functional systems of Administrative Law. The author gave brief description of them. It is concluded that functional system of Administrative Law is optimal. Criterion of its building is subject of law regulation. Functional system of Administrative Law consists of management law, Police Law, law of administrative justice.

Key words: system of Administrative Law, criterion, elements of system of Administrative Law, institutional system of Administrative Law, branch system of Administrative Law, procedural system of Administrative Law, functional system of Administrative Law, management law, Police Law, law of administrative justice.

For citation: Grishkovets, A.A. (2022). System of Administrative Law: actual interpretation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 92–98.

Постановка проблемы и степень ее научной разработанности. Поиск оптимальной системы административного права имеет большое теоретическое значение и не менее важное — значение практическое. В начале третьего тысячелетия, во многом провидчески высказался в свое время Д. Н. Бахрах, можно ожидать бурного развития административно-правовой теории¹. Ученый оказался прав.

Одной из фундаментальных проблем теории, которая не без основания привлекла и продолжает привлекать внимание российских административистов, стала проблема системы административного права. Достаточно вспомнить локальные научные дискуссии последних лет о т. н. служебном праве, административно-деликтном праве, которые напрямую связаны с научным осмыслением и построением на его основе современной системы административного права.

Проблема системы административного права как проблема общетеоретическая в разное время и с различной степенью глубины специально исследовалась или просто затрагивалась в работах ряда отечественных административистов. Достаточно назвать таких авторов, как Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, А. Н. Жеребцов, А. В. Киринов, П. И. Кононов, Г. И. Петров, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, С. С. Студеникин, Ю. А. Тихомиров.

Проблема оптимальной системы административного права заметно актуализировалась после проведения в Российской Федерации конституционной реформы 2020 года, в результате которой в Конституции РФ получила правовое оформление категория «публичная власть», вследствие чего произошло масштабное обновление административного законодательства. Таким образом, возникла необходимость осмыслить систему административного права, исходя из новых правовых реалий.

Что следует понимать под системой административного права? Как известно, система (*гр. systema* (целое), составленное из частей; соединение) есть множество закономерно связанных друг с другом элементов, представляющее собой определенное целостное образование, единство². Думается, следует согласиться с К. С. Бельским, который понимает под системой административного права распределение юридических норм по правовым институтам и подотраслям, а затем их построение в единое нормативное образование. Продолжая свою мысль, ученый приходит к фундаментальному выводу: «такого рода дифференциации и построения возможны на основе различных классификационных критериев. А так как таких критериев может быть несколько, то правильнее говорить не о системе, а о системах административного права»³. Напомним, понятие «критерий» (*criterion*) имеет греческое происхождение и означает признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо, мерило оценки⁴. Таким образом, построение той или иной системы административного права зависит от критерия, который берется за основу. С помощью различных классификационных критериев, опирающихся на объективные правовые реальности, можно построить различные системы отрасли. Особенностью системы науки административного права является то, что она интегрирует материал о всех известных системах административного права

(институциональной, отраслевой, процессуальной и функциональной) в единую систему знаний об административном праве.

Следует сказать, что построение системы административного права не только результат работы свободной и творческой юридической мысли. То или иное построение системы административного права должно быть обусловлено таким классификационным критерием, который опирается на объективные административно-правовые реальности и в соответствии с ним подразделяет нормы административного права. Главное — найти такие критерии в правовой действительности. Тогда можно построить систему административного права, отвечающую следующим требованиям: а) эта система исходит из административно-правовых реальностей и дифференцирует нормы административного права в соответствии с ними; б) дает наиболее полное и объективное представление об административном праве; в) создает удобную основу для систематизации административного законодательства, для его кодификации⁵.

Вряд ли можно вести сколько-нибудь продуктивную научную дискуссию о системе административного права, не опираясь на положения теории государства и права. Приходится с сожалением констатировать, что далеко не все отечественные административисты следуют этому, казалось бы, совершенно очевидному тезису. В результате появляются весьма спорные, если не сказать больше сомнительные в плане их научной состоятельности теории о выделении в предлагаемой ими системе права современной России новых правовых институтов, подотраслей, иной раз даже целых отраслей права. Их авторы нередко ошибочно отождествляют систему права и систему законодательства.

Из теории права известно, что система права — внутреннее строение элементов права, их организация, иерархия и различные связи. Структурными элементами системы права являются норма права, субинститут, правовой институт, подотрасль права и, наконец, отрасль права. Отрасли права как наиболее крупные и значимые структурные элементы системы права в отечественной юриспруденции традиционно классифицируются по предмету и методу правового регулирования. Отсюда традиционной считалась система административного права, состоящая из общей и особенной частей.

В начале 2000-х годов все громче стали раздаваться голоса о неприемлемости сохранения традиционной и прочно устоявшейся системы административного права, основанной на его разделении на общую и особенную части. По мнению Ю. А. Тихомирова, целесообразно отказаться при определении системы административного права от его традиционного деления на общую и особенную части ввиду их слабой нормативной структурированности. Отрасль административного права ученый предложил разделить на подотрасли: а) нормативно-структурная (предмет административного права, сферы регулирования, принципы, нормы); б) органы исполнительной власти; в) государственная служба; г) административно-правовые режимы; д) административный процесс, законность в управлении; е) организация государственного управления в сферах и отраслях⁶.

По поводу данной системы вполне верно, но в присущей ему сдержанной манере, т. е. не слишком категорично,

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. М., 2010. С. 33.

² См.: Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 562.

³ Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 6.

⁴ См.: Современный словарь иностранных слов. С. 320.

⁵ См.: Бельский К. С. Указ. соч. С. 6.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 53.

высказался Ю.Н. Старилов. Соглашаясь в принципе с тезисом Ю.А. Тихомирова о необходимости разделения административного права на подотрасли, следует отметить, что увидеть критерии подобного разделения довольно сложно⁷. Думается, здесь уместно высказаться более категорично. Критерии эти не просто «увидеть довольно сложно», эти критерии увидеть невозможно, потому что их в системе разделения административного права на подотрасли, предложенной Ю.А. Тихомировым, просто нет.

Еще в конце 90-х годов «новая система административного права» была предложена самим Ю.Н. Стариловым. Однако так ли уж она нова в действительности? В основу разделения общей и особенной частей административного права следует положить **предмет регулирования**, полагает указанный автор⁸. Общая часть административного права объединяет те правила (нормы), принципы, понятия и правовые институты, которые применимы ко всем областям административного права; иными словами, она регулирует типичное, сравнимое, общее в системе государственного управления⁹. Что касается особенной части, то, по мнению Ю.Н. Старилова, в нее целесообразно объединить правовые нормы, регламентирующие **конкретные сферы управленческой деятельности**. Такому критерию, полагает ученый, соответствуют, например, строительное право, дорожное право, предпринимательское право (его административно-правовая часть, т.е. административно-хозяйственное право), социальное право, школьное (образовательное) право, полицейское право, служебное право и т.д.¹⁰ Конечно, резюмирует далее Ю.Н. Старилов, окончательному формированию нового Особенного административного права, т.е. выделения практически самостоятельных правовых отраслей (подотраслей административного права), должна предшествовать интенсивная и практическая деятельность как законодателей, так и ученых¹¹. Ю.Н. Старилов писал это в 1998 г. Очевидно, что в данном случае произошло недопустимое отождествление «системы административного права» и «системы административного законодательства». Позднее, уже в 2010 г., ученый, рассуждая о системе административного права, специально отметил, что необходимо различать систему административного права, т.е. совокупность подотраслей, институтов и норм административного права, и систему административного законодательства, состоящую из действующих нормативных актов, взаимосвязанных и регламентирующих соответствующие отношения в сфере публичного управления¹². Однако такого различия в конце 90-х годов Ю.Н. Старилов не делал. Подотраслями административного законодательства, полагает ученый, являются: 1) законодательство в области организации и функционирования управления (публичного управления, исполнительной власти); 2) законодательство о государственной службе (служебное право); 3) законодательство в области управленческого процесса (процессуальное управленческое право и управленческие процедуры); 4) законодательство об административных правонарушениях и производстве по делам о них (административно-юрисдикционный процесс);

5) законодательство в области защиты прав и свобод гражданина и человека, законных интересов юридических лиц, а также возмещения гражданам ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействием) административных органов (административный процесс, понимаемый в смысле судебного разбирательства споров физических и юридических лиц с органами управления); 6) законодательство о милиции (полицейское или милицеейское право); 7) законодательство в области образования (образовательное право); 8) законодательство, устанавливающее режим деятельности исполнительных органов местного самоуправления (муниципальное право). Теперь, как видно, Ю.Н. Старилов все же различает систему административного права и систему административного законодательства. К примеру, законодательство в области образования (образовательное право) уже однозначно рассматривается им как отрасль административного законодательства. Только теперь уже не вполне понятно, что есть образовательное право в системе административного права. Подотрасль, правовой институт административного права или что-то иное?

Процесс создания на базе административного права новых отраслей законодательства, отмечает, в свою очередь, Б.В. Россинский, требует переосмысления системы административного права, в частности, отказа от его деления на общую и особенную части в их традиционном понимании. Такое деление, на взгляд указанного автора, не соответствует тенденциям времени¹³. Как видно, Б.В. Россинский не ставит под сомнение традиционное деление административного права на общую и особенную части, но предлагает отказаться от их «традиционного понимания». Связывает он это с появлением новых отраслей законодательства.

В связи с появлением новых отраслей законодательства определенный интерес представляет система административного права, предложенная достаточно известным отечественным «деликтологом» А.В. Кириным, который также выступает против сохранения традиционного деления административного права на общую и особенную части. С его точки зрения, должна сохраниться **общетеоретическая часть**, объединяющая важнейшие отраслевые понятия, категории и институты, методически значимые для всей сферы исполнительно-распорядительной деятельности. При этом, по мнению А.В. Кирина, не имеет принципиального значения, сохранит эта общетеоретическая часть традиционное наименование (общая часть. — *Авт.*) или нет. Представляется необходимым, полагает он, исключить из содержания административного права устаревшую особенную часть. Причем исключить именно как устаревшую, объективно ставшую избыточной и чрезмерно перегружающей содержание отрасли детальными подробностями правового регулирования лишь одной из разновидностей субъектов административного права в виде конкретных органов исполнительной власти. Наконец, А.В. Кирин заявляет, что давно ожидаемой и актуальной заменой рудиментарной особенной части может стать включение в структуру административного права (с сохранением или нет) перечня, по его мнению, реально сложившихся в теории и законодательной практике современных административно-правовых отраслей и институтов: административно-деликтного права, служебного права, таможенного права, миграционного права, информационного права, лицензионного и регистрационного (или разрешительного)

⁷ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 313.

⁸ См.: там же. С. 320.

⁹ См.: там же.

¹⁰ См.: там же. С. 322.

¹¹ См.: там же. С. 322, 323.

¹² См.: Административное право России: учеб. / под ред. Н.М. Копина и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2010. С. 91.

¹³ См.: Россинский Б.В. О предмете и системе административного права // В сб.: Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы науч. конф. (Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002. С. 44.

права, особых административно-правовых режимов и т.д. Тем более, резюмирует он, что опыт такого подхода к структурированию содержания отрасли уже имеется¹⁴. Думается, что А.В. Кирин выдает желаемое за действительное, и выделение предложенных им «современных административно-правовых отраслей и институтов» далеко не бесспорно. Подтверждением тому служат дискуссии последних лет о т.н. служебном праве и административно-деликтном праве. К сожалению, А.В. Кирин не счел нужным принять участие в той же дискуссии о т.н. «административно-деликтном праве», за выделение которого он особенно активно ратует в своих работах.

В учебнике «Административное право Российской Федерации», принадлежащем перу В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина, выделяются общая, особенная и специальная части. Указанные авторы разделяют нормы, объединяемые административным правом, по признаку возможных **масштабов применения**. Нормы, действующие в масштабе, пределах всей сферы отношений, регулируемых административным правом, т.е. в масштабе всего предмета административного права. Эти нормы составляют **общую часть** административного права. Нормы, масштабы применения которых не выходят за пределы отрасли управления или нескольких отраслей. Эти нормы составляют **особенную часть** административного права. В системе норм административного права выделяют **специальную часть**, включая в нее нормы об охране порядка и безопасности¹⁵. В учебнике административного права В.М. Манохина подтвержден именно такой подход. Правда, ученый сделал оговорку, заметив, что в приведенной систематизации возможны варианты: например, обойтись без специальной части или именовать ее полицейским правом¹⁶.

Как отмечалось выше, в зависимости от тех критериев, которые положены за основу построения системы административного права и их понимания, выделяются его институциональная, отраслевая, процессуальная и функциональная системы. Понимание в данном случае особенно важно, поскольку оно может быть не однозначным. В зависимости от понимания критерия тем или иным автором построенные на нем системы административного права могут существенно различаться. Дадим их краткую характеристику.

Институциональная система представляет собой перенос схемы (субъекты, объекты, действия) из институций римского гражданского права императора Юстиниана в область административного права, на что обратил внимание К.С. Бельский. Институциональная система 1) разграничила все нормы административного права на большие институции: субъекты административного права; объекты административно-правовых отношений; формы административной деятельности, 2) в пределах каждой институции распределяла нормы на группы, образующие правовые институты.

Преимуществом институциональной системы является то, что она наглядно концентрировала значительную часть норм административного права, как точно подметил К.С. Бельский, вокруг главных фигур, которыми являются органы государственного управления, государственные

служащие, общественные объединения и граждане. Существенный недостаток: институциональная система разводит формы административной деятельности и субъектов ее осуществления в разные стороны¹⁷.

Отраслевая система представляет собой классификацию норм административного права по отраслевому признаку. Подобный подход позволяет разграничить все административно-правовые нормы на три подотрасли, регулирующие административно-политическую, социально-культурную и экономическую деятельность государства. В каждую из названных подотраслей входят правовые нормы, сгруппированные в правовые институты. В первую подотрасль, к примеру, входят такие институты, как «управление в сфере безопасности», «управление в сфере иностранных дел».

Достоинство отраслевой системы — достаточно выпуклое и компактное размещение нормативного материала по ведомствам, которые выстраиваются словно по ранжиру. Недостаток — группировка правовых норм по отраслевым институтам и вследствие этого одностороннее представление об административном праве, в том числе о полицейском, которое низводится до обычного правового института.

В советской науке административного права и во многом в современной российской система административного права объединяла общую (институциональную) и особенную (отраслевую) части в одно целое¹⁸.

Процессуальная система административного права. Основана на группировке правовых норм по характеру разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления и полицейской деятельности. На основании этого критерия различаются нормы материального и процессуального административного права. Административное материальное право включает подавляющую часть норм данной отрасли, а его регулятивная энергия реализуется путем установления прав и обязанностей субъектов на совершение определенных действий¹⁹. Административно-процессуальные нормы объединяются в самостоятельную подотрасль административного права. В нее входят такие правовые институты, как производство по делам об административных правонарушениях, рассмотрение административных дел по нормам Кодекса об административном судопроизводстве РФ²⁰, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов управления, процедура рассмотрения жалоб граждан во внесудебном порядке, другие управленческие процедуры. Элементы процессуальной системы в части административных процедур получили некоторое отражение в литературе. К примеру, А.Б. Агапов выделяет наряду с традиционными общей и особенной частями также раздел «Публичные процедуры», в котором рассматривает «Публичные регистрационные процедуры» (например, государственная регистрация субъектов предпринимательства) или «Публичная регламентация» (например, лицензирование)²¹. Точка зрения указанного автора не представляется убедительной. Он ограничивается в рамках публичных процедур лишь сравнительно

¹⁷ См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 6.

¹⁸ См.: там же. С. 7.

¹⁹ См.: Копытов Ю.А., Копытова Н.Ю., Файзулин Ф.Ф. Административное право России. Сущность и основные институты: учеб. пособие. Екатеринбург, 2003. С. 72.

²⁰ См.: СЗ РФ, 2015. № 10, ст. 1391.

²¹ См.: Агапов А.Б. Административное право: учеб. для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 500–625.

¹⁴ См.: Кирин А.В. О реформировании системы административного права // Журнал рос. прав. 2012. № 3. С. 51, 52.

¹⁵ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учеб. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 33.

¹⁶ См.: Манохин В.М. Административное право России: учеб. Саратов, 2010. С. 26.

узким слоем отношений позитивно-процедурной управленческой деятельности, реализуемой уполномоченными на то органами исполнительной власти в рамках предоставленной им компетенции. Поэтому выделять «Публичные процедуры» в качестве самостоятельного раздела наряду с общей и особенной частями вряд ли уместно. Кстати, А.Б. Агапов в своем учебнике обходит вниманием вопрос о системе административного права. Правда, он все же обмолвился, что его учебный курс административного права включает общую и особенную части, которые «и являются в данном случае элементами единой административно-правовой системы»²².

Функциональная система административного права. Наиболее последовательно и глубоко, с учетом современных реалий подошел к научному осмыслению системы административного права в целом и функциональной системы в частности проф. К.С. Бельский. Ученый во многом опирался и творчески развивал идеи известного дореволюционного юриста и административиста Ивана Трофимовича Тарасова, которого он назвал не иначе, как «правозвестник и первый разработчик функциональной системы административного права». Заслуга Тарасова, отмечает К.С. Бельский, заключается в том, что он подготовил административно-правовое мышление к обоснованию функциональной системы административного права²³. Функциональная система административного права разграничивает нормы административного права на три подотрасли: управленческое право, полицейское право, право административной юстиции. В качестве критерия разграничения норм административного права К.С. Бельский берет **предмет правового регулирования**. Заметим, что данный критерий в свое время использовали видные советские административисты Г.И. Петров²⁴ и С.С. Студеникин²⁵. Вот только интерпретировали они его сообразно той непростой исторической эпохе, в которой им пришлось жить и работать. При этом, к примеру, Г.И. Петров, что особенно важно, подчеркивал, что основным, исходным для определения предмета и системы советского социалистического административного права моментом является **дифференциация основных форм деятельности социалистического государства**. Осуществление функций каждого государства с необходимостью вызывает ту или иную дифференцию форм государственной деятельности, — единая по своей сущности государственная власть осуществляется в различных формах деятельности государства²⁶. Понимание той же системы административного права через функции государства представляется чрезвычайно важным. Таким образом, есть основания полагать, что Г.И. Петров, по сути, концептуально был приверженцем функциональной системы административного права, однако скованный марксистско-ленинской и сталинской идеологией, сказать об этом прямо и открыто по понятным причинам не мог.

Управленческое право. Представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих государственно-управленческие отношения. Управленческое право — подотрасль,

состоящая из компактной системы взаимосвязанных, распределенных по институтам норм, регулирующих отношения в сфере государственного управления. Эти отношения связаны с деятельностью аппарата государственного управления, действует ли он в границах исполнительной власти, образуя ее основу, или обслуживает две другие ветви государственной власти: законодательную и судебную. Добавим, что аппарат управления обслуживает также местные органы власти. Правовые нормы, образующие и превращающие управленческое право в компактное целое, делают это не непосредственно, а через административно-правовые институты. В управленческом праве, отмечает К.С. Бельский, имеет место пирамида подобных институтов. Наверху — это небольшая группа правовых институтов, включающая правовые нормы, которые распространяются на все или какую-то часть отраслей государственного управления. К данной группе относятся институты органов исполнительной власти, государственной службы, актов управления и некоторые другие. Ниже — это достаточно обширная группа отраслевых институтов, включающая правовые нормы, которые регулируют отношения в различных отраслях управления (управление экономикой, сельским хозяйством, связью, транспортом, культурой, обороной, государственной безопасностью и т.д.)²⁷.

Полицейское право. Представляет собой организованную совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Нормы полицейского права охватывают своим воздействием более широкую область социальной действительности и регулируют отношения в таких сферах безопасности, как государственная, экологическая, санитарно-эпидемиологическая и т.д. Такие отношения называются полицейскими отношениями, а сфера, где они имеют место, — более коротко и традиционно: сфера полицейской деятельности.

Полицейское право как подотрасль административного права показывает отрасль в полном объеме, как имеющую две основные подсистемы — регулятивную и охранительную.

Правовые нормы образуют полицейское право через правовые институты: административного принуждения и субинститут административной ответственности, общественного порядка²⁸ и общественной безопасности, лицензионно-разрешительной системы, специальных административно-правовых режимов и т.д. Правовой институт в полицейском праве — это законодательно обособленный комплекс правовых норм, сообщающий свои черты всей подотрасли.

Своеобразие полицейского права как подотрасли выражается в том, что присущий ему в основном ограничительно-запретительный способ правового регулирования определяется спецификой воздействия на человеческое поведение — наблюдение (надзор) и возможность применить к отдельным лицам административное принуждение. Поэтому внутри подотрасли имеет место сочетание регулятивных и правоохранительных норм, которые призваны обеспечить целостное регулирование отношений в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности²⁹.

²⁷ См.: Бельский К.С. О системе административного права. С. 8.

²⁸ См., напр.: Бельский К.С., Кротова Н.В. Общественный порядок как категория полицейского права // Актуальные проблемы правопорядка: сб. науч. ст. М., 2000. Вып. 2.

²⁹ См.: Бельский К.С. О системе административного права. С. 10.

²² Агапов А.Б. Указ. соч. С. 54.

²³ См.: Бельский К.С. Профессор И.Т. Тарасов — правозвестник и первый разработчик функциональной системы административного права (К 170-летию со дня рождения) // Государство и право. 2019. № 2. С. 100.

²⁴ См.: Петров Г.И. Предмет советского административного права // Сов. государство и право. 1940. № 7. С. 34—44.

²⁵ См.: Студеникин С.С. О предмете и системе административного права // Сов. государство и право. 1939. № 3. С. 102—110.

²⁶ См.: Петров Г.И. Указ. соч. С. 34.

Право административной юстиции. Нормы права административной юстиции — преимущественно административно-процессуальные нормы. Они регулируют конфликтно-управленческие и полицейские отношения, которые по масштабам равны гражданско-процессуальным, сходны с ними по характеру и которые в силу специфики выделились в самостоятельную группу общественных отношений. Право административной юстиции как подотрасль административного права складывается из ряда правовых институтов. Сюда, по мнению К.С. Бельского, относятся институты жалобы и административного иска, производства по административной жалобе и по административному иску³⁰.

Автор настоящей статьи — убежденный сторонник функциональной системы административного права, предложенной К.С. Бельским. Пожалуй, единственным расхождением во взглядах с ученым является понимание права административной юстиции. Кстати, здесь позиция самого К.С. Бельского со временем корректировалась. Изначально, опираясь по позицию Н.М. Коркунова, он рассматривал административную юстицию как «административно-исковое право», совокупность административно-процессуальных норм, регулирующих порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами (либо организацией), с одной стороны, и органов государственной власти — с другой³¹. Если «исковое», то, очевидно, это только судебный порядок, но нет. Рассматривая право административной юстиции как подотрасль административного права, К.С. Бельский включает в число тех правовых институтов, из которых она складывается, институты жалобы и административного иска, производства по административно-правовому иску и по жалобе³². Таким образом, К.С. Бельский относит к административной юстиции рассмотрение т.н. общих, т.е. непроцессуальных жалоб граждан во внесудебном порядке, который в общем виде установлен в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»³³. В данном случае гражданин, подавая жалобу, реализует, таким образом, свое конституционное право на обращение, гарантированное ст. 33 Конституции РФ, фактически он выступает в качестве просителя, а не равноправной стороны, как это имеет место в суде. Дополнительным аргументом в пользу того, что административная юстиция в современных условиях сводится исключительно к рассмотрению административного иска судом, является принятие Кодекса административного судопроизводства РФ. Кроме того, в отличие от административного иска право общей жалобы реализуется не в строго определенной в законе процессуальной форме. Процедура рассмотрения таких жалоб в меньшей степени унифицирована и регламентируется как на уровне закона, так и разнообразными подзаконными нормативными правовыми актами управления.

По мнению К.С. Бельского, вместе с другими видами государственного контроля — контролем как системой государственных органов, «жалобой по начальству» — образуется единая в государстве система контроля, входящая в состав исполнительной власти как ее завершающая часть³⁴.

К.С. Бельский говорит ни много ни мало, а о **контрольном праве**, регулирующем контрольные отношения³⁵. Такое понимание представляется излишне широким, не имеющим под собой должной правовой основы. Основная право-защитная черта административной юстиции заключается в том, что она представляет собой правосудие, судебную защиту, а не исполнительную власть, хотя является отдельной административной ветвью правосудия³⁶. Вот почему основное содержание института административной юстиции составляет судебный контроль за законностью действий органа (должностного лица) публичной власти³⁷.

Резюмируя изложенное, думается, вполне прав К.С. Бельский, когда говорит, что именно функциональная система административного права создает перспективу построения наиболее целостной науки (системы преподавания) административного права, обеспечивающей и знание, и, что особенно важно, понимание одной из самых фундаментальных отраслей права³⁸.

Общий вывод. Возможны различные системы административного права. Все зависит от того, какой критерий положен в основу выделения ее основополагающих элементов (подотраслей, правовых институтов, субинститутов, норм) и как этот критерий понимается. У каждой системы имеются свои достоинства и недостатки. Задача российского сообщества административистов видится в том, чтобы, не умаляя ничьей научной позиции, определиться с той системой административного права, которая представляется оптимальной в плане расположения нормативного материала и проведения его научного анализа, удобной для систематизации административного законодательства. Автор настоящей статьи хотел бы это специально подчеркнуть, что функциональная система административного права в понимании проф. К.С. Бельского, в плане соотношения ее достоинств и недостатков представляется оптимальной, а данная статья во многом призвана ее как можно шире популяризировать. Как представляется, пришло время переосмыслить фактически безраздельно господствующую долгое время смешанную институционно-отраслевую систему административного права и заменить ее на более универсальную функциональную систему.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агапов А.Б. Административное право: учеб. для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 54, 500–625.
2. Административное право России: учеб. / под ред. Н.М. Кони и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2010. С. 91.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. М., 2010. С. 33.
4. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 24.

права (К 170-летию со дня рождения). С. 100.

³⁵ См.: Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 24.

³⁶ См. об этом, напр.: Галузо В.Н., Канафин Н.А., Редкоус В.М. Доказывание в правосудии Российской Федерации. 6-е изд., испр. и доп. / под ред. В.Н. Галузо. М., 2022. С. 236–261.

³⁷ См.: Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 23.

³⁸ См.: Бельский К.С. О системе административного права. С. 11.

³⁰ См.: там же. С. 11.

³¹ См.: там же. С. 10.

³² См.: там же. С. 11.

³³ См.: СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

³⁴ См.: Бельский К.С. Профессор И.Т. Тарасов — правозвестник и первый разработчик функциональной системы административного

5. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 6–8, 10, 11.
6. Бельский К.С. Профессор И.Т. Тарасов — правозвестник и первый разработчик функциональной системы административного права (К 170-летию со дня рождения) // Государство и право. 2019. № 2. С. 100.
7. Бельский К.С., Кроткова Н.В. Общественный порядок как категория полицейского права // Актуальные проблемы правопорядка: сб. науч. ст. М., 2000. Вып. 2.
8. Галузо В.Н., Канафин Н.А., Редкоус В.М. Доказывание в правосудии Российской Федерации. 6-е изд., испр. и доп. / под ред. В.Н. Галузо. М., 2022. С. 236–261.
9. Киринов А.В. О реформировании системы административного права // Журнал рос. прав. 2012. № 3. С. 51, 52.
10. Копытов Ю.А., Копытова Н.Ю., Файзулин Ф.Ф. Административное право России. Сущность и основные институты: учеб. пособие. Екатеринбург, 2003. С. 72.
11. Манохин В.М. Административное право России: учеб. Саратов, 2010. С. 26.
12. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учеб. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 33.
13. Петров Г.И. Предмет советского административного права // Сов. государство и право. 1940. № 7. С. 34–44.
14. Россинский Б.В. О предмете и системе административного права // В сб.: Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы науч. конф. (Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002. С. 44.
15. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 23.
16. Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 320, 562.
17. Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 313, 320, 322, 323.
18. Студеникин С.С. О предмете и системе административного права // Сов. государство и право. 1939. № 3. С. 102–110.
19. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 53.
3. Bakhrakh D.N. Administrative Law of Russia: textbook. M., 2010. P. 33 (in Russ.).
4. Belsky K.S. On the subject and system of the science of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 10. P. 24 (in Russ.).
5. Belsky K.S. On the system of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 3. P. 6–8, 10, 11 (in Russ.).
6. Belsky K.S. Professor I.T. Tarasov — the herald and the first developer of the functional system of Administrative Law (To the 170th anniversary of his birth) // State and Law. 2019. No. 2. P. 100 (in Russ.).
7. Belsky K.S., Krotkova N.V. Public order as a category of police law // Actual problems of law and order: collection of scientific articles. M., 2000. Issue 2 (in Russ.).
8. Galuzo V.N., Kanafin N.A., Redkous V.M. Proving in the justice of the Russian Federation. 6th ed., corr. and add. / ed. by V.N. Galuzo. M., 2022. P. 236–261 (in Russ.).
9. Kirin A.V. On reforming the system of Administrative Law // Journal of Russ. law. 2012. No. 3. P. 51, 52 (in Russ.).
10. Kopytov Yu. A., Kopytova N. Yu., Fayzulin F.F. Administrative Law of Russia. The essence and main institutions: textbook. Ekaterinburg, 2003. P. 72 (in Russ.).
11. Manokhin V.M. Administrative Law of Russia: textbook. Saratov, 2010. P. 26 (in Russ.).
12. Manokhin V.M., Adushkin Yu. S. Russian Administrative Law: textbook. 2nd ed., corr. and add. Saratov, 2003. P. 33 (in Russ.).
13. Petrov G.I. The subject of Soviet Administrative Law // Soviet State and Law. 1940. No. 7. P. 34–44 (in Russ.).
14. Rossinsky B.V. On the subject and system of Administrative Law // In the collection: Administrative Law: theory and practice. Strengthening of the State and dynamics of socio-economic development: proceedings of the scientific Conf. (Moscow, November 28, 2001). M., 2002. P. 44 (in Russ.).
15. Salishcheva N.G., Khamaneva N. Yu. Administrative justice and administrative proceedings in the Russian Federation. M., 2001. P. 23 (in Russ.).
16. Modern dictionary of foreign words. M., 1992. P. 320, 562 (in Russ.).
17. Starilov Yu. N. Administrative Law: in 2 parts. Part 1. History. The science. Subject. Norms. Voronezh, 1998. P. 313, 320, 322, 323 (in Russ.).
18. Studenikin S.S. On the subject and system of Administrative Law // Soviet State and Law. 1939. No. 3. P. 102–110 (in Russ.).
19. Tikhomirov Yu. A. Administrative Law and process: a complete course. M., 2001. P. 53 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторе

ГРИШКОВЕЦ Алексей Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

GRISHKOVETS Aleksey A. — Doctor of Law, Professor, leader researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Science; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia