
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ВОПРОСЫ ПРЕДМЕТА И СИСТЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (Часть 1)

© 2023 г. М. В. Костенников^{1, *}, А. В. Куракин^{2, **}, И. А. Адмиралова^{3, ***}

¹Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России,
Московская область, г. Домодедово

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

³Государственный университет управления, г. Москва

*E-mail: m-2263768@yandex.ru

**E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

***E-mail: irina_adm@mail.ru

Поступила в редакцию 19.12.2022 г.

Аннотация. В статье исследован предмет административного права. Система административного права предполагает сочетание норм права управления и норм полицейского права, что подтверждается на примере реализации административного и полицейского принуждения, административного и полицейского надзора.

Ключевые слова: право, управление, принуждение, полиция, система, администрация, исполнение, права граждан, предмет, институт.

Цитирование: Костенников М.В., Куракин А.В., Адмиралова И.А. Вопросы предмета и системы административного права (Часть 1) // Государство и право. 2023. № 12. С. 110–120.

DOI: 10.31857/S102694520029293-3

SUBJECT AND SYSTEM ISSUES
OF ADMINISTRATIVE LAW (Part 1)

© 2023 M. V. Kostennikov^{1, *}, A. V. Kurakin^{2, **}, I. A. Admiralova^{3, ***}

¹All-Russian Institute for Advanced Training of Employees
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow Region, Domodedovo

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

³State University of Management, Moscow

*E-mail: m-2263768@yandex.ru

**E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

***E-mail: irina_adm@mail.ru

Received 19.12.2022

Abstract. The article examines the subject of Administrative Law. The system of Administrative Law presupposes a combination of the norms of management law and the norms of Police Law, which is confirmed by the example of the implementation of administrative and police coercion, administrative and police supervision.

Key words: law, management, coercion, police, system, administration, enforcement, citizens' rights, subject, institution.

For citation: Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V., Admiralova, I.A. (2023). Subject and system issues of Administrative Law (Part 1) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 110–120.

Вопрос о предмете правового регулирования важен как с доктринальной, так и с практической точки зрения. Особенно это актуально для тех отраслей права, в отношении которых существует определенное политико-социальное «давление». Административное право как раз и относится к данным отраслям права.

Вопрос о предмете административного права в некоторые исторические периоды имел не только правовой, а в большей мере политический характер. В советский период была издана всего одна монография, посвященная предмету административного права¹. Казалось бы, вопрос на этом был закрыт, предмет административного права определен как в научном, так и в дидактическом плане. Большое количество научных исследований, касающихся проблем государственной службы, проблем управления, административной ответственности, административного принуждения, административного процесса, норм административного права и административных правоотношений, предмета данной отрасли, как представляется, специально не затрагивали, либо имела место констатация факта, что данная отрасль регулирует отношения, которые складываются в сфере государственного или общественного управления. Такой подход был обусловлен причинами идеологического характера, игнорирование которых могло привести к исторической и методологической связи административного права с правом полицейским и, соответственно, связи административной деятельности с деятельностью полицейской².

В настоящее время имеет место интерес к определению предмета административного права, о чем свидетельствуют научно-представительские мероприятия, в частности, проводимые Институтом государства и права РАН, целый ряд статей по данному вопросу. Например, Б.В. Россинский, учитывая традиционный подход к определению предмета данной отрасли права, пишет: «Предмет административного права интегрально следует определить как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями»³.

Следует отметить, что попытки определить предмет административного права предпринимались. Одно из самых удачных, на наш взгляд, определений предмета административного права было сформулировано В.Л. Кобалевским: «административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами»⁴.

Данный автор забыт, однако его работа «Советское административное право», изданная в 1929 г., актуальности не потеряла. В.Л. Кобалевский использует терминологию, которая созвучна текущей административной реальности, а именно говорит о публичных службах, публичных вещах, полицейской деятельности, функции которой — обеспечение безопасности, а также охрана и защита прав граждан.

¹ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.

² См.: Куракин А.В. Еще раз о предмете административного права и его нормах // Полицейская и следственная деятельность. 2022. № 4. С. 47.

³ Россинский Б.В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6.

⁴ Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 3.

Заметим, что полицейское право в свое время детерминировало развитие права административного. Ныне полицейское право является органичной частью административного права, без свойств которого оно не может существовать и выполнять свои функции. В этой связи полицейское право — это не архаика прошлого, а реально действующий элемент права административного, который призван обеспечивать внутреннюю безопасность государства, а также безопасность отдельно взятой личности.

Говоря о предмете и системе административного права, следует учитывать такой его институт, как полицейское право, однако его не нужно сводить только к работе органов внутренних дел. Полицейское право — это достаточно широкий спектр норм и субъектов, их реализующих, по самому различному спектру вопросов административно-правовой реальности. В этой связи можно заключить, что *административное право* — это совокупность норм, регулирующих управленческие и полицейские отношения в интересах внутренней стабильности и устойчивого развития государства.

В начале 1990-х годов полицейское право как подотрасль права административного «вернулось», этому способствовали либеральные политические преобразования, опыт и научная эрудиция некоторых представителей науки административного права, чьи труды использованы при подготовке настоящей статьи. Отметим, что изучение отрасли права начинается с общего анализа ее предмета, очень важно при его раскрытии обозначить «ключевые точки», элементы системы данной отрасли права. Это позволит лицу, изучающему предмет отрасли права, сразу обратить внимание на главное, лучше уяснить и запомнить нормативный и теоретический материал. Однако в предмете административного права акцент делается на проблемы управления, а полицейский аспект упускается⁵.

Данное исследование призвано обратить внимание на предмет административного права, на его структурные элементы. Подчеркнем, что главная идея построения структуры предмета административного права, которая лежит в основе выполненной работы, принадлежит проф. К.С. Бельскому. Представленная статья в какой-то мере призвана *популяризовать* его научную концепцию. Заметим, что значимыми исследованиями предмета административного права, как представляется, являются труды Д.Н. Бахраха, А.А. Гришкова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Г.И. Петрова, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова. В работах этих авторов раскрываются и теоретически обосновываются элементы предмета административного права. Так, ценными для науки административного права и предмета рассматриваемой отрасли являются наработки представленных авторов относительно «служебного права» и «полицейского права».

Проблемы предмета административного права

Правильное определение предмета правового регулирования, залог эффективности такого воздействия, кроме того, понимание предмета дают возможность лучше систематизировать правовой материал, а также преподавать соответствующую отрасль права. Существование в системе права такой отрасли права, как «административное право», никем не оспаривается, однако по-прежнему важно предметное наполнение данной отрасли, выделение в ней ключевых институтов, которые ее формируют. Известно, что четкое определение предмета дает возможность дифференцировать отрасли права, защитить их от разрушения, а при необходимости

⁵ См.: Куракин А.В. Указ. соч. С. 47.

создать новое правовое образование – частного или публичного характера.

Нет оснований подробно анализировать устоявшиеся правовые категории, а поэтому обратим внимание на предмет административного права, который, несмотря на политико-правовые изменения, сохраняет свою целостность. Предметом отрасли права являются однородные общественные отношения. Данные отношения должны иметь единую природу своего возникновения и развития, а также нуждаться в силу своей социальной важности в правовом воздействии. Отметим, что далеко не все социальные отношения нуждаются в правовом регулировании. Излишнее администрирование или иное правовое регулирование ни к чему хорошему не приводит, поэтому важно определить круг общественных отношений, которые конструктивно должны составлять предмет правового регулирования. В свою очередь, неправильное определение предмета правового регулирования делает неэффективным правовое воздействие.

Следует признать, что административно-правовое регулирование объективно необходимо при реализации норм частного права (например, регистрация и расторжение брака, регистрация права собственности и др.). Взаимодействие норм частного и публичного права осуществляется в интересах развития и регулирования семейных и гражданских правоотношений. В публичном праве также находят свое применение институты и терминология частного права, а именно: «моральный и имущественный вред»; «деловая репутация»; «договор»; «услуга». Для производства по делам об административных правонарушениях и обеспечения гарантий свидетельского иммунитета важно понятие «семья», «близкий родственник» и др. Взаимодействие норм частного и публичного права нужно для гармонии правового регулирования, а также учета как частных, так и публичных интересов. Несмотря на это, нужно признать, что у частного права своя функциональность, а у публичного права своя, именно в этих интересах осуществлена дифференциация предмета правового регулирования.

Как отметил О.Е. Кутафин, «для того, чтобы определить предмет любой отрасли права, нужно выделить круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью. Именно этот круг, составляющий предмет правового регулирования, и дает необходимое представление о каждой отрасли права»⁶. Так, исходя из этого, Г.И. Петров, говоря о предмете административно-правового регулирования, заметил, что «административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного и общественного управления»⁷. Данный тезис в целом имел господствующее значение в тех социальных и политических условиях, в которых он реально формировался. Ю.М. Козлов в своей работе также указал, что «предметом административного права являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления»⁸.

Данное определение предмета административного права, по нашему мнению, верно, однако только отчасти. Административное право действительно регулирует отношения, складывающиеся в сфере государственного управления: отношения между органами исполнительной власти, внутри органов власти и управления, отношения, которые складываются между гражданином и должностным лицом,

который в этих отношениях представляет орган власти и управления. Правоотношения, которые являются предметом административного права, могут быть весьма разнообразными, горизонтальными, вертикальными, возникать вследствие различных жизненных, управленческих и полицейских обстоятельств. Тем самым возникновение данных отношений не ограничивается только сферой государственного управления и эти отношения не являются исключительно властными (вертикальными), сторонами данных отношений могут быть самые различные субъекты. В этой связи следует согласиться с В.И. Ивакиным: «Круг общественных отношений, регулируемых нормами административного права, существует в объективной действительности, поскольку это зримая социальная реальность, представленная в поведении субъектов административного права. Предмет административно-правового регулирования существует в объективной действительности. Это визуально наблюдаемое поведение субъектов в государственном управлении, качественно специфичный вид общественных отношений, требующий административно-правовой формы регулирования»⁹. Специфика тех или иных отношений требует установления особенностей правового регулирования, исходя из этого, собственно, и формируются отрасли права, а также появляются правовые институты.

Однако в науке была сформулирована и достаточно оригинальная точка зрения относительно предмета правового регулирования, которая широкой поддержки не получила. Так, В.Д. Сорокин обосновал существование единого предмета правового регулирования и единого метода правового воздействия. В частности, он писал, что «постановка вопроса о едином предмете правового регулирования открывает перспективы для более четкого определения социальной роли каждой отрасли права как инструмента, используемого управляющими системами для целенаправленного и эффективного воздействия»¹⁰. Говорить о едином предмете правового регулирования, конечно, можно, в административно-правовой реальности действуют нормы различных отраслей права. Более того, само административное право обеспечивает эффективность правового регулирования, например, в области финансового регулирования. В частности, И.В. Рукавишникова указывает, что «административное право обеспечивает законные действия должностных лиц финансовой администрации и, вместе с тем, создает необходимые условия для правильного осуществления финансовых правоотношений»¹¹.

Заметим, что на определенном этапе наука административного права развивалась как управленческая правовая наука. Так, Л.А. Мицкевич отметила, что «центральной категорией административно-правовой науки является категория государственного управления»¹². В свою очередь, М.И. Пискотин и Б.М. Лазарев писали, что «государственное управление – явление сложное, многогранное и комплексное. Оно может иметь множество аспектов и поэтому исследуется целым рядом наук. Исходя из этого, сложилась система управленческих (административных) наук. Среди них административное право наиболее тесно

⁹ Ивакин В.И. Предмет науки административного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 48.

¹⁰ Сорокин В.Д. О структуре предмета правового регулирования // Правоведение. 1972. № 6. С. 73.

¹¹ Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М., 2006. С. 14.

¹² Мицкевич Л.А. Административная наука и административное право // Институты административного права. М., 1999. С. 36.

⁶ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 9.

⁷ Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 4.

⁸ Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 5.

соприкасается с направлением, которое именуется обычно наукой управления»¹³.

Представленные авторы во многом свели проблемы административного права к вопросам науки управления, однако обратили внимание, что административное право — это не только управление, наука административного права должна заниматься развитием и совершенствованием административного законодательства, вопросами эффективной реализации норм административного права, гарантиями защиты прав граждан в сфере управления, а также проблемами административного принуждения. Исходя из этого, можно видеть, что предмет науки административного права, как, собственно, и предмет отрасли административного права, объективно выходит за рамки исключительно вопросов управления. В правовой доктрине советского периода управленческая концепция предмета административного права была доминирующей. Практически во всех учебниках по административному праву как советского, так и постсоветского периода первые параграфы посвящены вопросам управления, а затем уже идут вопросы догматического порядка, которые связаны с предметом административного права. Такой подход с первых страниц дезориентирует обучающегося относительно понимания предмета и сущности административного права. Однако изучение учебной литературы середины двадцатого столетия показывает, что авторы учебников по административному праву учитывали полицейскую сущность данной отрасли. Так, С.С. Студеникин, В.А. Власов и И.И. Евтихий обратили внимание на такие методы полицейского воздействия (контроля), как паспортная система, учет естественного движения населения, разрешительная система, административный надзор и др.¹⁴

В дальнейшем эти темы исчезли из учебников по административному праву, как было отмечено ранее, акцент был сделан на вопросах управления. Если в советский период можно было видеть уклон науки административного права да и учебной дисциплины административного права в управленческое русло, то в Российской Империи, напротив, господствовала полицейская концепция административного права. Как следует из основных положений Л. Штейна, «полиция и наука о полиции долго затмевала понятие о внутреннем управлении. Задача внутреннего управления заключается в достижении условий, для всестороннего развития каждого индивидуума, которая не может быть выработана усилиями единичных лиц. Полицией называется та деятельность внутреннего управления, посредством которой единичные лица оберегаются от угрожающей им опасности. Из этого видно, что полиция составляет только имманентный элемент, отрицательную сторону всего управления. Управление возвысилось до понятия об органически целом, получило самостоятельность, указав место полиции с ее особым характером и специальными задачами»¹⁵. Из данного тезиса видна тенденция перехода полицейского права к праву управления, предмет регулирования которого гораздо шире.

Анализ доктринальных установок дает возможность сформулировать вывод о том, что одна отрасль права

отличается от другой отрасли права предметом регулирования, методом воздействия, а также особенностями охранительных средств. При анализе предмета отрасли права основной акцент делается на специфику отношений, которые наполняют ее содержание. Однако вопрос относительно определения предмета отрасли права как в доктринальной, так и в практической плоскости порой все равно вызывает определенные проблемы. Как отметил К.С. Бельский, «реальный круг общественных отношений, регулируемых административным правом, не был очерчен четко ни советскими административистами, ни их предшественниками»¹⁶.

Далеко не сразу в отечественной юридической науке появился такой феномен, как «административное право». В названии учебных пособий определенного исторического периода соответствующие авторы отождествляли административное право с правом полицейским¹⁷. Однако некоторое время спустя от полицейского права в названии учебных пособий по административному праву отказались¹⁸. Эволюционно полицейское право трансформировалось в административное право, сохранив при этом внутри себя полицейскую сущность. Далее, по нашему мнению, представляется целесообразным рассмотреть, *как определяется предмет административного права и какие элементы конструктивно наполняют его содержание*. Интерес к предмету административного права был в свое время вызван изменением парадигмы социального и экономического развития, децентрализацией государственного управления, а также изменением форм и методов государственного воздействия на граждан и хозяйственную деятельность. Все эти и некоторые другие факторы заставили обратить внимание на предмет административного права. Стало очевидно, что в предмете административного права как отрасли права и административном праве как учебной дисциплине нужно что-то менять, но как и что именно изменять — ясности определенной не было. Как отметил Б.В. Россинский, «в той или иной редакции отмечается, что административное право регулирует правоотношения в сфере государственного управления, в его систему включаются различные правовые институты, которые связаны с организацией государственного управления. Однако жизнь заставляет внести коррективы в подобные традиционные подходы»¹⁹.

Под воздействием политических, социальных, экономических, а также правовых факторов в системе той или иной отрасли права происходят изменения, формируются или пропадают те или иные правовые институты. Подобные процессы происходят и в административном праве. Так, Э.В. Талапина выделила новые институты административного права, которые в силу своей функциональности в целом изменили содержание предмета административного права и поставили точку в дискуссии относительно существования горизонтальных административных правоотношений в сфере государственного управления. В частности,

¹⁶ Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14.

¹⁷ См., в частности: Полицейское право: (Адм. право): конспект лекций Н.Н. Белявского, проф. Им.п. Юрьев. ун-та: (Вместо литогр. записок). 3-е изд., доп. Пг., 1915.

¹⁸ См., напр.: Вопросы административного права / под ред. А.И. Елистратова. М., 1916.

¹⁹ Россинский Б.В. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социального и экономического развития / под ред. Ю.А. Тимохина, А.Ф. Ноздрачева, М.С. Студеникиной, Б.В. Россинского. М., 2002. С. 40.

¹³ Пискотин М.И., Лазарев Б.М. О развитии науки советского административного права // Сов. государство и право. 1975. № 4. С. 47.

¹⁴ См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихий И.И. Советское административное право. М., 1950. С. 289.

¹⁵ Основные положения Лоренца Штейна по «Полицейскому праву» в связи с его учением об управлении, изложенные И. Тарасовым. Киев, 1874. С. 117.

она выделила институт государственных услуг; институт саморегулируемых организаций, которые выполняют публичные функции; институт управления государственной собственностью; досудебное обжалование действий и решений органов власти и управления; институт административно-правовых средств противодействия коррупции²⁰.

Отметим, что приведенные выше правовые институты были неизвестны доктрине советского и раннего постсоветского периода. Безусловно, все выделенные институты отражаются на предмете административного права, они делают его более содержательным и отвечающим современным реалиям. Несмотря на изменения в предмете правового регулирования, в науке административного права продолжала сохраняться «энергия» прошлого. Так, И.И. Веремеенко хотя и акцентировал внимание на изменении форм и методов работы государства в условиях рыночной экономики, тем не менее пришел к выводу, который в целом не являлся оригинальным: «административное право предназначено для регулирования общественных отношений, связанных с реализацией публичной власти, а также регулирования внутриорганизационных отношений»²¹.

Ю.Н. Стариков предложил весьма оригинальный взгляд на предмет административного права, в частности, выделив в нем организационно-управленческое право, управленческий процесс, административный процесс, административно-деликтное право. В системе административного права он также выделил полицейское право, социальное право, образовательное право, строительное право, служебное право²². Следует признать, что нормы административного права регулируют и порядок осуществления строительной деятельности, и порядок социального обеспечения, и многие другие отношения, лежащие в публично-правовой плоскости. Автор достаточно настороженно относится к полицейскому праву, сужая предмет его действия и охранительный потенциал. Ю.Н. Стариков одним из первых предпринял попытку «вытащить» административное право из тисков государственного управления и посмотреть на административно-правовую реальность несколько с иной, более широкой стороны. Несмотря на это, ему так и не удалось сформулировать ясной концепции предмета и системы административного права. И.Ш. Киясханов, критически оценивая архаичную систему административного права, которая делилась на общую и особенную часть, предпринял и даже реализовал в учебном процессе свою идею разделения административного права на материальную и процессуальную части. Идея И.Ш. Киясханова выглядела весьма привлекательно, однако в практической плоскости это привело к дублированию при изучении административно-правового материала, а также значительным временным затратам²³.

Как показала практика, административное право как целостное правовое образование не готово к разделению на автономные материальную и процессуальную части.

²⁰ См.: Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14.

²¹ Веремеенко И.И. К вопросу о предмете административного права // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. М., 1999. С. 32.

²² См.: Стариков Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. С. 12.

²³ См.: Киясханов И.Ш. Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административно и административно-процессуального права. М., 2003. С. 4.

Административное право рассматривается в нескольких аспектах как отрасль в системе права, а также как учебная дисциплина. Познать отрасль права без дидактического подхода невозможно, поэтому важно определить систему учебного курса, в данном случае по административному праву, в разделы указанного курса поместить нормативный материал, который будет отражать сущность данной отрасли и ее функциональность.

Учебные курсы по правовым дисциплинам по сложившейся традиции распределяют на общую часть и особенную часть, в этом прослеживается диалектический подход изучать явление от общего к частному. Такое деление имеет место в изучении уголовного права. Учебная дисциплина уголовного права в полной мере соотносится со структурой Уголовного кодекса РФ. В других правовых дисциплинах также предприняты попытки подразделить учебную дисциплину на общую часть и особенную часть. Как отметили К.С. Бельский и А.А. Гришковец, «опыт научных исследований свидетельствует о том, что научные знания, в том числе административно-правовые, в процессе работы над ними подразделяются на две части: общие знания, или теоретические, и знания опытные – практические, которые располагаются: первые – в Общей части, вторые – в Особенной части. Такое расположение административно-правовых знаний создает научный порядок или то, что можно назвать системой науки административного права»²⁴. Обратим внимание, что и один из первых советских учебников по административному праву был построен по принципу общей и особенной части. Речь, в частности, идет об учебнике В.А. Власова и И.И. Евтихиева «Административное право СССР»²⁵. Данная «традиция» построения учебного курса по административному праву продолжается. Первая «конструкция» учебника по советскому административному праву была подготовлена и представлена (опубликована) в 1940 г. Как заметил К.С. Бельский, «учебник советского административного права 1940 г. сыграл роль великой модели, с которой были сняты все последующие советские копии. Все другие советские учебники административного права, учебные пособия, лекционные курсы и программы были с небольшими редакционными изменениями скопированы с него»²⁶.

И последний аспект, на который, как считаем, нужно обратить внимание. Одним из ученых, который предложил сбалансированную систему предмета административного права, является проф. К.С. Бельский, в целом ряде своих статей о предмете и системе административного права он разработал достаточно сбалансированную концепцию соответствующего учебного курса²⁷. В структуре данного курса К.С. Бельский выделил право управления; полицейское право, а также право административной юстиции. Автор также не игнорирует и догматику административно-правового характера. Данная концепция позволяет увидеть всю

²⁴ Бельский К.С., Гришковец А.А. В чем смысл разделения административно-правовых знаний на общую и особенную часть. Понимание и объяснение // Государство и право. 2018. № 9. С. 28.

²⁵ Власов В.А., Евтихий И.И. Административное право СССР. М., 1946.

²⁶ Бельский К.С. С.М. Берцинский – «серый кардинал» советской науки административного права // Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза, 2021. С. 267; см. также: Бельский К.С., Ивакин В.И. «Серый кардинал» советской науки административного права (к 125-летию со дня рождения С.М. Берцинского) // Государство и право. 2017. № 4. С. 79–89.

²⁷ См.: Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.

административно-правовую реальность, изучить ключевые институты административного права, исключить ситуацию неопределенности в изложении нормативного материала. А самое главное — данная система дает возможность увидеть гносеологические корни административного права, учесть правовую и социальную ментальность в его развитии. Заметим, что концепция К.С. Бельского не реализована в учебном процессе, отдельными представителями профессионального сообщества она воспринимается достаточно критически, однако есть и те, кто ее открыто поддержал. В частности, доцент кафедры административного права МГУ им. М.В. Ломоносова А.А. Демин в своем курсе лекций по административному праву выразил поддержку концепции административного права К.С. Бельского²⁸.

В обозначенной концепции, собственно, и кроется ответ на вопрос о предмете административного права, нормы которого регулируют разнообразные общественные отношения публично-правового характера. Нормы административного права содержатся практически во всех отраслях системы российского права.

Проблемы права управления

Вопросы управления в той или иной сфере социальной действительности не теряют своей актуальности. От правильно поставленной задачи зависит эффективность управленческого процесса, а также качественное применение правовой нормы. О важности управления социальными процессами написано достаточно много трудов, при этом обратим внимание, что такая категория, как «управление», в институциональном аспекте является объектом изучения различных социальных, экономических, технических наук. В изучении процесса управления также задействованы математические и информационные методы. Все это говорит о важности государственного (публичного) управления и его объективной необходимости для создания эффективного государства.

Рассмотреть все аспекты управления и управленческого процесса крайне сложно даже в рамках юридической науки, поскольку у каждой отрасли права есть свой предмет исследования, носящий управленческий характер. Одной из ключевых отраслей права, определяющих юридическую сущность государственного управления, является административное право. В самом названии данной отрасли права заложен управленческий компонент. В этой связи рассмотрим проблемы права в управлении с точки зрения доктрины административного права и определим институциональную и функциональную сущность такого феномена, как «управленческое право».

Отметим, что в раскрытии предмета регулирования административного права есть прямое указание на то, что данная отрасль регулирует управленческие отношения. Обратим внимание, что управление — это всегда власть, использование императивных методов воздействия, и вследствие этого возникают отношения власти — подчинения, а также формируются отношения субординации. Управление — это процесс, необходимый обществу для его самоорганизации и развития, а право под этот процесс подстраивается, делая его легитимным, определяя при этом формы и методы его осуществления. Как отметил Г.В. Атаманчук, «управление представляет собой одно из выражений и продукт сознания людей. Существует объективная взаимосвязь управления с разумом человека, а иные взаимосвязи в материальном

мире не относятся к управлению и должны характеризоваться другими понятиями»²⁹. Вопрос относительно предмета «права управления» — это, по сути, вопрос относительно предмета административного права, во всяком случае важной его части. Однако для определения предмета правового воздействия, как было отмечено ранее, нужно знать сущность явления, на которое будет осуществлено предполагаемое воздействие правовой нормы. Обусловлено это тем, что данное явление зачастую лежит вне предмета права, исходя из этого, несколько слов необходимо сказать относительно такой категории, как «управление».

Управление представляет собой достаточно сложный процесс, с различными социальными связями, которые реализуются как по вертикали, так и по горизонтали. В этой связи можно согласиться с Б.П. Курашвили: «Государственное управление — чрезвычайно сложная динамическая система, каждый элемент которой продуцирует, передает, воспринимает, а также преобразует регулирующее воздействие таким образом, что оно сливается, в конечном счете, в то, что требуется обществу — заданную упорядоченность общественной жизни»³⁰.

По мнению А.П. Коренева, «в общем виде управление может быть определено как процесс воздействия на систему для перевода ее из одного состояния в другое или поддержание ее в установленном режиме»³¹. С точки зрения Н.Ю. Хаманевой, «управление — универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. Социальное управление — это управление различными социальными процессами в человеческом обществе»³².

Обозначенные тезисы, по сути, означают, что современное общество без государственного управления существовать не может, поскольку исключительно возможностей самоорганизации ему не будет хватать. Общественное развитие напрямую зависит от эффективности государственного управления, в этой связи в различных государствах проводят административные преобразования, а иногда переводят данные реформы в перманентный процесс. Для повышения эффективности государственного управления в ряде случаев вносятся изменения в Конституцию. Подтверждение тому — Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»³³.

Как заметил В.Е. Чиркин, «публичная власть — это особое явление, состояние и отношение»³⁴. Обратим внимание, что термины «публичная власть», «публичное управление», «публичная служба» появились в доктринальном плане относительно недавно, носили обобщающий характер и, по сути, означали все, что было связано с государством или шло от него.

Государственное управление должно носить гибкий характер, иметь возможность своевременно реагировать на

²⁹ Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М., 2008. С. 21.

³⁰ Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 71.

³¹ Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А.П. Коренева. М., 1994. С. 5.

³² Административное право / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 4.

³³ См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

³⁴ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 39.

²⁸ См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации. М., 2002. С. 35.

возникающие вызовы и угрозы, а также быть готовым работать в чрезвычайных обстоятельствах. Государство должно иметь две системы государственного управления: модель управления, действующую в обычных условиях, и систему управления на случай чрезвычайных обстоятельств, вызванных причинами социального, природного и техногенного характера.

Как было отмечено ранее, объективно право касается не всех аспектов управления, а только его определенной части. Управление — это организационный процесс, который никак не отождествляется с юридической деятельностью. Процесс управления предполагает определенные стадии, которые выработаны практикой управления, а также логикой данной работы. Так, управление предполагает выработку и принятие управленческого решения, постановку определенной цели, которая должна быть правильной, адекватной. Практика показывает, что ошибочно поставленная задача сделает процесс управления неэффективным, тем самым цель не будет достигнута.

Организация исполнения — важный элемент процесса управления, который предполагает подбор и расстановку кадров, материально-техническое обеспечение процесса управления. Заметим, что при кадровом обеспечении процесса управления нужно учитывать целый ряд неправовых факторов, а именно: психологическую совместимость участников коллективной работы, их личные и профессиональные качества, также нужно состояние личного доверия. Без учета данных компонентов результата достичь невозможно. Далее управление предполагает контроль и учет достигнутых результатов. Контроль есть важная составляющая процесса управления. Именно контроль даст в конечном итоге ответ на вопрос относительно результатов управления, а также достижения поставленной цели. Обозначенные элементы в содержании контроля зачастую лежат не в правовой плоскости, что еще раз говорит о том, что управление — неправовая категория. Однако право не может находиться вне процесса управления. Право определяет формы и методы управления, принципы управления, ответственность субъектов управления и др. К числу важных нормативных правовых актов, регулирующих управленческие отношения, можно отнести, например: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации»³⁵; Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³⁶; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³⁷ и др.

Государственное управление как функциональная и институциональная категория имеет определенные алгоритмы, которые в целом носят универсальный характер. Однако для повышения эффективности государственного управления нужно знать и понимать объект управленческого воздействия, природу и специфику соответствующих отношений, а также социальные связи, складывающиеся по поводу этого управления. Согласимся с М.И. Еропкиным в том, что «изучение вопросов управления требует предварительного анализа соответствующей сферы, в которой складываются общественные отношения. Так, например, управление в сфере охраны общественного порядка предполагает изучение такой категории, как “общественный

порядок”. Данная категория носит неправовой характер, а поэтому нужно понимать различные социальные связи, возникающие в сфере общественного порядка, прежде чем оказывать на него управленческое воздействие»³⁸. Представленный автор хотя и исследует проблемы управления полицейского характера, тем не менее данный подход должен иметь место в иных сферах управленческого воздействия. Так, непонимание объекта управленческого воздействия, специфики отношений, особенностей среды управления обрекает на провал сложный процесс управления.

Как было отмечено ранее, при управлении нужно знать и учитывать много неправовых составляющих: ментальность людей, вовлеченных в процесс управления, уровень образования и культуры, традиции, обычаи и др. Так, активное внедрение цифровых технологий в процесс управления оставило за «бортом технологического развития» большое количество людей. Многие не имеют мобильных устройств, а имея их, не могут пользоваться соответствующими технологиями и цифровыми сервисами. Этот аспект также нужно учитывать при создании и внедрении цифровых технологий государственного управления. Цифровые технологии — это не только благо, но и определенный риск потери персональной и иной социально значимой информации. Кроме того, цифровые технологии в социальном аспекте «беспошадны», тем самым они в ряде случаев могут причинить вред гражданам своей технологичностью, а также излишней формализацией.

Управление — это, по сути, содержательный процесс взаимодействия различных субъектов, предполагающий наличие прямых и обратных связей между ними. Управление может носить внутренний характер, предполагающий внутриорганизационные административные отношения между руководителем и подчиненными. Управление также предполагает и внешний аспект своего проявления, который связан с контролем (надзором), разрешительным воздействием, применением принуждения, а также с предоставлением государственных услуг.

Государственные услуги — это позитивная форма государственного управления, появление которой повысило эффективность управления, а также снизило коррупционные риски при взаимодействии должностного лица и гражданина. Таким образом, можно сказать, что управление — это не только отношения вертикального характера, управление предполагает и горизонтальные административные отношения. Горизонтальные управленческие отношения складываются при работе с обращениями граждан в органах власти и управления, при предоставлении государственных услуг, а также при взаимодействии различных органов управления, необходимым для решения совместной задачи. В качестве примера регулирования взаимодействия можно привести приказ МВД России, Минздравсоцразвития России от 3 ноября 2006 г. № 879/746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации»³⁹.

Взаимодействие как управленческая категория открывает дополнительные возможности в деле реализации поставленной задачи, в этой связи существуют различные регламенты взаимодействия. Управленческое взаимодействие особенно

³⁵ См.: СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

³⁶ См.: СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1), ст. 8973.

³⁷ См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

³⁸ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 3.

³⁹ См.: БНА РФ. 2006. № 51.

актуально в чрезвычайных обстоятельствах различного характера. Совместная деятельность органов государственной власти предполагает не только взаимодействие, но и координацию работы. Вертикальные административные отношения дают возможность, например, разработать методические рекомендации, так необходимые в решении того или иного вопроса. В качестве примера можно привести письмо Минтруда России от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»⁴⁰. В данном документе содержатся методические рекомендации по работе с законодательством о противодействии коррупции, а Минтруд выступает в качестве координатора соответствующего вопроса. Управление — это всегда процесс сознательного, а также целенаправленного воздействия, определенная форма коммуникации субъектов, вовлеченных в содержание управления. Управление разнообразно и в зависимости от объекта управленческого воздействия подразделяется на биологическое, техническое управление, а также управление социальное. Государственное управление является разновидностью социального управления, поскольку оно сознательно и субъективно. Государственное управление осуществляется в обществе и в отношении людей и тем самым является обязательным атрибутом государства. Как отметили В.В. Головин и Л.А. Калганова, «управление есть функции организованных систем различной природы»⁴¹. Однако, несмотря на то что управление пронизывает все сферы жизни человека, при этом юридические формы приобретают далеко не все его аспекты. Государственное управление как целенаправленная, сознательная деятельность уполномоченных субъектов всегда носит юридический характер. Обусловлено это тем, что данная деятельность осуществляется уполномоченными субъектами, статус которых определен в правовых нормах.

Как было отмечено ранее, государственное управление, изначально имея организационный характер, постепенно приобретает правовую форму и становится объектом правового воздействия, предметом соответствующей отрасли права. Исходя из этого, К.С. Бельский и А.А. Гришковец указали, что «право государственного управления представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих государственно-управленческие отношения»⁴². А.А. Гришковец в своей самостоятельной работе отметил более точно: «управленческое право — подотрасль административного права, которая состоит из компактной системы взаимосвязанных, распределенных по институтам норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления»⁴³.

Государственное управление — один из видов деятельности государства в лице субъектов, которые его представляют. Управленческая деятельность по своей юридической природе отличается от иных видов деятельности, которые осуществляются от имени государства и в интересах общества. К данным видам деятельности, в частности, относятся судопроизводство и законотворчество. «Сущностью

государственного управления, отличающей его от других указанных видов государственной деятельности, является то, что оно заключается в исполнении и реализации законов и иных нормативных правовых актов»⁴⁴.

Исполнительно-распорядительный характер государственного управления — это то, что его отличает от иных направлений деятельности государства. Однако и субъекты государственного управления также наделены правом «создания» норм права, которые содержатся в подзаконных нормативных правовых актах. Как отметил К.С. Бельский, «необходимой вспомогательной функцией исполнительной власти является нормотворческая функция, которая заключается в издании органами этой власти нормативных актов управления»⁴⁵. Надо сказать, что государственное управление реализуется через установленные законом формы, в частности таковой, собственно, и является правовая форма. В подзаконных нормативных правовых актах (актах управления) как раз и проявляется правовая форма государственного управления. По мнению В.М. Безденежных, «форма административной деятельности — это внешнее проявление содержания управленческой работы, способ его выражения и практического осуществления»⁴⁶.

Осуществлять государственное управление без вынесения правовых актов управления невозможно. В этих правовых актах заложен управленческий потенциал, а также определен механизм реализации нормативного правового акта. Как отметил А.И. Елистратов, «государственное управление устанавливает правовые формы, а нормативный акт государственного управления есть волеизъявление, направленное на установление правовой нормы»⁴⁷. С.Н. Жевакин полагает, что «акты управления значимы как компонент механизма действия права. Они доводят требования закона до адресата и организуют реализацию этих требований»⁴⁸. Исходя из этого, можно сформулировать вывод, что издание правовых актов управления является предметом права управления. Порядок издания нормативных правовых актов управления регламентируется постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁴⁹. Как указывается в обозначенном документе, «нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается».

Обратим внимание, что к средству регулирования управленческих отношений помимо акта управления соответствующей формы относится и административный договор. Данный договор в определенной мере дает возможность согласовывать интересы сторон в решении управленческого вопроса. Как указывают А.П. Коренев

⁴⁴ Попов Л.Л., Мигачева Е.В., Тихомиров С.В. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты. М., 2012. С. 17.

⁴⁵ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

⁴⁶ Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции. М., 1969. С. 5.

⁴⁷ Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 11.

⁴⁸ Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор // Государство и право. 1996. № 11. С. 98.

⁴⁹ См.: СЗ РФ. 1997. № 33, ст. 3895.

⁴⁰ См.: Администратор образования. 2022. № 10 (май).

⁴¹ Головин В.В., Калганова Л.А. Повышение эффективности государственного управления. М., 2005. С. 33.

⁴² Бельский К.С., Гришковец А.А. Указ. соч. С. 28.

⁴³ Гришковец А.А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5.

и А.А. Абдурахманов, «административный договор — это основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами. Административный договор имеет своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»⁵⁰.

Как представляется, с помощью административного договора как средства регулирования управленческих отношений можно сгладить некоторые организационные противоречия сторон административного правоотношения, а также учесть в процессе управления как частные, так и публичные интересы. Административный договор можно считать достаточно прогрессивной формой управленческого воздействия. Государственное управление — это достаточно специфическая сфера трудовой деятельности, в этой связи его осуществляют люди, имеющие определенный правовой статус, в частности государственные служащие, а также иные должностные лица. А.И. Елистратов таких людей назвал «агентами государства», отмечая, что «средствами государства являются, с одной стороны, личные силы служебного персонала, и с другой — материальные ресурсы государства»⁵¹.

Важным компонентом права управления является служебное право. О таком феномене, как служебное право, начали предметно говорить в 1990-е годы, в этот период времени был принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁵². Данный Закон предопределил развитие всего служебного законодательства, а также лег в основу формирования идеи «служебного права». Доктрину служебного права одним из первых в условиях новой демократической России разработал проф. Ю.Н. Стариков. Так, он говорил о служебном праве как о самостоятельной отрасли публичного права, которая призвана регулировать отношения в сфере организации государственной службы, установления правового статуса государственного служащего⁵³. В определенный период времени идея служебного права получила популярность. По данному вопросу были изданы учебные пособия⁵⁴. Однако представители старой школы к идее «служебного права» относились весьма сдержанно. Об этом может свидетельствовать, в частности, учебник для подготовки государственных служащих А.Ф. Ноздрачева⁵⁵.

Идея служебного права и вовсе подверглась конструктивной критике. Так, А.А. Гришковец отметил, что «в нашей стране так и не сформирована модель государственной службы, а следовательно, и не может быть служебного права»⁵⁶. Наличие законодательства о государственной службе еще не говорит о сформировавшейся правовой конструкции, в данном случае — «служебном праве». Российская государственная служба, к сожалению, имеет много пороков,

вызванных коррупцией, протекционизмом, на гражданской службе отсутствует внятная модель служебной карьеры, государственная служба также весьма конъюнктурна. В этих условиях, как представляется, достаточно сложно говорить о «служебном праве» как целостном правовом и социальном образовании. Между тем идея Ю.Н. Старикова о служебном праве весьма удачно реализована в учебном процессе. Так, в той или иной формулировке преподается учебный курс «Право государственной службы». Данный курс способствует лучшему изучению и пониманию правовой доктрины, а также нормативного материала, касающегося вопросов государственной службы. Следует отметить, что служебное право является органичной частью права государственного управления, можно сказать, оно выступает связующим звеном между органом государственной власти и гражданином.

* * *

В завершение можно отметить, что *право управления* — важная часть административного права, которое призвано регламентировать общественные отношения, связанные с реализацией государством своих функций, установленным форм и методов его работы, а также прохождением государственной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2007. С. 4.
2. Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М., 2008. С. 21.
3. Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции. М., 1969. С. 5.
4. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14.
5. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.
6. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.
7. Бельский К.С. С.М. Берцинский — «серый кардинал» советской науки административного права // Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза, 2021. С. 267.
8. Бельский К.С., Гришковец А.А. В чем смысл разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части. Понимание и объяснение // Государство и право. 2018. № 9. С. 28.
9. Бельский К.С., Ивакин В.И. «Серый кардинал» советской науки административного права (к 125-летию со дня рождения С.М. Берцинского) // Государство и право. 2017. № 4. С. 79–89.
10. Веремеенко И.И. К вопросу о предмете административного права // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. М., 1999. С. 32.
11. Власов В.А., Евтихийев И.И. Административное право СССР. М., 1946.
12. Вопросы административного права / под ред. А.И. Елистратова. М., 1916.
13. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. М., 2003.
14. Головин В.В., Калганова Л.А. Повышение эффективности государственного управления. М., 2005. С. 33.

⁵⁰ Корнев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал рос. права. 1998. № 7. С. 43.

⁵¹ Елистратов А.И. Указ. соч. С. 62.

⁵² См.: СЗ РФ. 1995. № 31, ст. 2990.

⁵³ См.: Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 352.

⁵⁴ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. М., 2003.

⁵⁵ См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999.

⁵⁶ Гришковец А.А. Указ. соч. С. 5.

15. *Гришковец А.А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5.
16. *Демин А.А.* Административное право Российской Федерации. М., 2002. С. 35.
17. *Елистратов А.И.* Очерк административного права. М., 1923. С. 11, 62.
18. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 3.
19. *Жевакин С.Н.* Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор // Государство и право. 1996. № 11. С. 98.
20. *Ивакин В.И.* Предмет науки административного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 48.
21. *Киясханов И.Ш.* Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административно и административно-процессуального права. М., 2003. С. 4.
22. *Кобалевский В.Л.* Советское административное право. Харьков, 1929. С. 3.
23. *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 5.
24. *Коренев А.П., Абдурахманов А.А.* Административные договоры: понятие и виды // Журнал рос. права. 1998. № 7. С. 43.
25. *Куракин А.В.* Еще раз о предмете административного права и его нормах // Полицейская и следственная деятельность. 2022. № 4. С. 47.
26. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 71.
27. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 9.
28. *Мицкевич Л.А.* Административная наука и административное право // Институты административного права. М., 1999. С. 36.
29. *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба. М., 1999.
30. Основные положения Лоренца Штейна по «Полицейскому праву» в связи с его учением об управлении, изложенные И. Тарасовым. Киев, 1874. С. 117.
31. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А.П. Коренева. М., 1994. С. 5.
32. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 4.
33. *Пискотин М.И., Лазарев Б.М.* О развитии науки советского административного права // Сов. государство и право. 1975. № 4. С. 47.
34. Полицейское право: (Адм. право): конспект лекций Н.Н. Белявского, проф. Имп. Юрьев. ун-та: (Вместо литогр. записок). 3-е изд., доп. Пг., 1915.
35. *Попов Л.Л., Мигачева Е.В., Тихомиров С.В.* Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты. М., 2012. С. 17.
36. *Россинский Б.В.* О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социального и экономического развития / под ред. Ю.А. Тимохина, А.Ф. Ноздрачева, М.С. Студеникиной, Б.В. Россинского. М., 2002. С. 40.
37. *Россинский Б.В.* Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6.
38. *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. М., 2006. С. 14.
39. *Сорокин В.Д.* О структуре предмета правового регулирования // Правоведение. 1972. № 6. С. 73.
40. *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 352.
41. *Старилов Ю.Н.* О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. С. 12.
42. *Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И.* Советское административное право. М., 1950. С. 289.
43. *Талапина Э.В.* Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14.
44. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 39.

REFERENCES

1. Administrative Law / ed. by N. Ya. Khamaneva. M., 2007. P. 4 (in Russ.).
2. *Atamanchuk G.V.* Management in the life of people. M., 2008. P. 21 (in Russ.).
3. *Bezdenezhnykh V.M.* Legal forms of administrative activity of the Soviet militia. M., 1969. P. 5 (in Russ.).
4. *Belsky K.S.* To the question of the subject of Administrative Law // State and Law. 1997. No. 11. P. 14 (in Russ.).
5. *Belsky K.S.* On the system of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 3. P. 5 (in Russ.).
6. *Belsky K.S.* On the functions of executive power // State and Law. 1997. No. 3. P. 14 (in Russ.).
7. *Belsky K.S. S.M. Bertsinsky* – “gray cardinal” of the Soviet science of Administrative Law // Administrative and Financial Law in portrait sketches. Penza, 2021. P. 267 (in Russ.).
8. *Belsky K.S., Grishkovets A.A.* What is the meaning of dividing administrative and legal knowledge into general and special parts. Understanding and explanation // State and Law. 2018. No. 9. P. 28 (in Russ.).
9. *Belsky K.S., Ivakin V.I.* “Gray cardinal” of the Soviet science of Administrative Law (to the 125th anniversary of the birth of S.M. Bertsinsky) // State and Law. 2017. No. 4. P. 79–89 (in Russ.).
10. *Veremeenko I.I.* On the subject of Administrative Law // Actual problems of improving the organizational and legal foundations of the activities of internal affairs bodies. M., 1999. P. 32 (in Russ.).
11. *Vlasov V.A., Evtikhiev I.I.* Administrative Law of the USSR. M., 1946 (in Russ.).
12. Questions of Administrative Law / ed. by A.I. Elistratov. M., 1916 (in Russ.).
13. *Gabrighidze B.N., Chernyavsky A.G.* Service Law. M., 2003 (in Russ.).
14. *Golovin V.V., Kalganova L.A.* Improving the efficiency of public administration. M., 2005. P. 33 (in Russ.).
15. *Grishkovets A.A.* On the question of Service Law // State and Law. 2013. No. 4. P. 5 (in Russ.).
16. *Demin A.A.* Administrative Law of the Russian Federation. M., 2002. P. 35 (in Russ.).
17. *Elistratov A.I.* Essay of Administrative Law. M., 1923. P. 11, 62 (in Russ.).
18. *Eropkin M.I.* Management in the field of public order protection. M., 1965. P. 3 (in Russ.).
19. *Zhevakin S.N.* Departmental normative acts of the Russian Federation: a brief analytical review // State and Law. 1996. No. 11. P. 98 (in Russ.).
20. *Ivakin V.I.* Subject of the science of Administrative Law: dis. ... PhD in Law. M., 1995. P. 48 (in Russ.).
21. *Kilyashkanov I.S.* Modern approaches to the definition of the content and structure of the subject of Administrative Law // Actual

- problems of Administrative and Administrative Procedural Law. M., 2003. P. 4 (in Russ.).
22. *Kobalevsky V.L.* Soviet Administrative Law. Kharkov, 1929. P. 3 (in Russ.).
 23. *Kozlov Yu.M.* The subject of Soviet Administrative Law. M., 1967. P. 5 (in Russ.).
 24. *Korenev A.P., Abdurakhmanov A.A.* Administrative contracts: concepts and types // Journal of Russ. law. 1998. No. 7. P. 43 (in Russ.).
 25. *Kurakin A.V.* Once again about the subject of Administrative Law and its norms // Police and investigative activities. 2022. No. 4. P. 47 (in Russ.).
 26. *Kurashvili B.P.* Essay on the theory of public administration. M., 1987. P. 71 (in Russ.).
 27. *Kutafin O.E.* The subject of Constitutional Law. M., 2001. P. 9 (in Russ.).
 28. *Mitskevich L.A.* Administrative science and Administrative Law // Institutes of Administrative Law. M., 1999. P. 36 (in Russ.).
 29. *Nozdrachev A.F.* State Service. M., 1999 (in Russ.).
 30. The main provisions of Lorenz Stein on "Police Law" in connection with his doctrine of management, set forth by I. Tarasov. Kiev, 1874. P. 117 (in Russ.).
 31. Fundamentals of management in internal affairs bodies / ed. by A.P. Korenev. M., 1994. P. 5 (in Russ.).
 32. *Petrov G.I.* Soviet administrative and legal relations. L., 1972. P. 4 (in Russ.).
 33. *Piskotin M.I., Lazarev B.M.* On the development of Soviet science Administrative Law // Soviet State and Law. 1975. No. 4. P. 47 (in Russ.).
 34. Police Law: (Adm. Law): lecture notes by N.N. Belyavsky, Prof. Imp. Yuriev in-t: (Instead of litogr. notes). 3rd ed., supplement. Petrograd, 1915 (in Russ.).
 35. *Popov L.L., Migacheva E.V., Tikhomirov S.V.* Public administration in Russia and foreign countries: administrative and legal aspects. M., 2012. P. 17 (in Russ.).
 36. *Rossinsky B.V.* On the subject and system of Administrative Law // Administrative Law: theory and practice. Strengthening of the state and dynamics of social and economic development / ed. by Yu. A. Timokhin, A.F. Nozdrachev, M.S. Studenikina, B.V. Rossinsky. M., 2002. P. 40 (in Russ.).
 37. *Rossinsky B.V.* Development of ideas about the subject of Administrative Law // Administrative Law and Process. 2021. No. 5. P. 6 (in Russ.).
 38. *Rukavishnikova I.V.* Method of Financial Law. M., 2006. P. 14 (in Russ.).
 39. *Sorokin V.D.* On the structure of the subject of legal regulation // Jurisprudence. 1972. No. 6. P. 73 (in Russ.).
 40. *Starilov Yu. N.* Public service in the Russian Federation. Voronezh, 1996. P. 352 (in Russ.).
 41. *Starilov Yu. N.* On the essence and the new system of Administrative Law: some results of the discussion // State and Law. 2000. No. 5. P. 12 (in Russ.).
 42. *Studenikin S.S., Vlasov V.A., Evtikhiev I.I.* Soviet Administrative Law. M., 1950. P. 289 (in Russ.).
 43. *Talapina E.V.* New institutes of Administrative Law // State and Law. 2006. No. 5. P. 14 (in Russ.).
 44. *Chirkin V.E.* System of state and municipal management. M., 2008. P. 39 (in Russ.).

Сведения об авторах

КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника кафедры Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России; 142007 Московская область, г. Домодедово, мкрн. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3

КУРАКИН Алексей Валентинович — доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; 109456 г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4, корп. 2

АДМИРАЛОВА Ирина Александровна — доктор юридических наук, профессор кафедры частного права Государственного университета управления; 109542 г. Москва, Рязанский проспект, д. 99

Authors' information

KOSTENNIKOV Mikhail V. — Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the Department, All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; 3 Pikhrovaya str., 142007 Moscow Region, Domodedovo, microdistrict Aviatsionny, Russia

KURAKIN Alexey V. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of International and Public Law, Financial University under the Government of the Russian Federation; 4, bld. 2, 4th Veshnyakovsky proezd, 109456 Moscow, Russia

ADMIRALOVA Irina A. — Doctor of Law, Professor of the Department of Private Law, State University of Management; 99 Ryazansky Ave., 109542 Moscow, Russia