

В ЧЕМ СМЫСЛ РАЗДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ЗНАНИЙ НА ОБЩУЮ И ОСОБЕННУЮ ЧАСТИ. ПОНИМАНИЕ И ОБЪЯСНЕНИЕ

© 2018 г. К. С. Бельский¹, А. А. Гришковец^{2,*}

¹Российский государственный университет правосудия, Москва

²Институт государства и права Российской академии наук, Москва

*E-mail: krotkova2012@yandex.ru

**E-mail: grishkovecz65@mail.ru

Поступила в редакцию 23.05.2018 г.

В статье анализируется вопрос разделения административно-правовых знаний на теоретические и практические знания, их взаимодействие, обеспечивающее получение новых знаний об административном праве.

Ключевые слова: теоретические знания, практические знания, система административного права, общая часть, особенная часть.

DOI: 10.31857/S013207690001511-4

*Наука права не может
обходиться как без философской,
так и без исторической основы
К. Блунчли*

Предмет административно-правовой науки. Предметом данной науки являются административно-правовые знания. Но что такое знание вообще и административно-правовое знание, в частности? И. Кант (1724–1804) в “Критике чистого разума” сформулировал следующее научное определение: “Знание есть наше мысленное представление по отношению к обозначенному объекту”¹. Применительно к познаваемой отрасли, какой является административное право, знание есть система мысленных представлений по административному праву и, скажем подробнее, по административно-правовой действительности. Осмысливая понятие “знание”, мы всегда должны иметь в виду эти величины в своем мышлении. Так, между географической картой и территорией, обозначенной на карте, существует взаимно однозначное соответствие.

Рассматривая карту, мы имеем дело с содержащимися на ней обозначениями, т.е. мысленными представлениями, изложенными на бумаге, а подразумевая территорию с пересеченной местностью, понимаем, что это — географическая реальность, являющаяся объектом этих знаний. Кантовское определение может быть распространено и на административно-правовые знания, под которыми можно понимать наши мысленные представления об административном праве, его нормах и правоотношениях, об административно-правовых реальностях. Причем эти представления могут быть изложены устно в лекционном курсе перед студенческой аудиторией или письменно в монографии, учебнике, статье.

Чтобы дать относительно полную характеристику административно-правовым знаниям, нельзя не сказать о видах этих знаний. Нелишне начать с классификации немецкого философа М. Шелера (1874–1928), который в фундаментальном труде “Формы знания и

¹ Кант И. Критика чистого разума. СПб., 1994.

общество” (*“Die Wissensformen und die Gesellschaft”*), изданном в 1926 г. в Лейпциге, выделил глобальные виды знаний: религиозные, философские, научные².

Административно-правовые знания — научные знания, отличающиеся системностью, логикой изложения, опирающиеся на систему доказательств. При их получении используется система научных методов и познавательных процедур. Отметим, что эти знания могут быть классифицированы на обыденные и научные; предшествующие (готовые) и новые; объективные и субъективные; образовательные теоретические и практические (эмпирические). К числу наиболее важных классификаций знаний следует отнести знания теоретические и практические (эмпирические). И. Кант придавал этой классификации знаний настолько большое значение, что содержанием одной из его работ стали теоретические знания (*“Критика чистого разума”*), содержанием другой — практические знания (*“Критика практического разума”*). Кант принадлежал к числу тех философов, кто относил правовые нормы к практическим знаниям. В работе *“Критика практического разума”* он заметил, что практическая деятельность человека движима *“одной лишь формой закона”*³. Подробнее об этом будет сказано ниже.

В составе научных административно-правовых знаний выделяют образовательные знания, содержащиеся в учебниках административного права, учебных пособиях и т.д. Это те знания, которые люди, как правило, помнят до конца жизни. Человек, учившийся в юридическом вузе и изучавший административное право, достаточно легко будет оперировать в пожилом возрасте такими понятиями, как *“государственное управление”*, *“административная ответственность”*, *“должностное лицо”* и др. В философской литературе образовательные знания, являющиеся разновидностью готовых знаний, называют *сущностными*. С их помощью устанавливаются, познаются все другие знания, более сложные, добываются новые знания⁴.

Понятию *“образовательные знания”* синонимично более близкое для педагогики поня-

тие *“объясняющие знания”*, которые подразделяются на два вида: 1) формулирующие и объясняющие теоретические знания; 2) объясняющие нормы административного права, которые также являются знаниями, особыми, облеченными государством в нормативную форму. Для простоты изложения эти знания, которые относятся к знаниям практическим, в настоящей статье мы называем *“нормативными знаниями”*. Данная классификация уходит историческими корнями во времена античной цивилизации, где выполняла и по настоящее время выполняет важную научно-познавательную функцию.

Самая фундаментальная классификация философских и научных знаний. Действительно, в чем смысл разделения философских и научных знаний, в том числе административно-правовых, на общую и особенную части? В науке административного права этого вопроса никто не задавал, а потому на него никто не отвечал. Однако для учебной и научной литературы, излагающей административно-правовой материал, этот вопрос особенно важен. И потому: нужно ли вообще такое разделение? Были написаны и разработаны учебники административного права, в которых материал не подразделялся на общую и особенную части. Полагаем, что такое разделение необходимо, если мы хотим внести в учебные и научные знания порядок, который заключается:

- 1) в логичном изложении материала и в его мнемонических свойствах;
- 2) в понимании этого материала;
- 3) в умении его объяснить студенческой аудитории;
- 4) в правильном и строгом построении системы административного права;
- 5) в получении новых административно-правовых знаний.

Смысл этого разделения нельзя понять без философских знаний. Один из крупных философов права проф. В.Н. Жуков говорит об этом так: *“Цель науки — добыть знание, цель философии — обрести смысл”*⁵.

Разделение философских и научных знаний на общие — теоретические и эмпирические — опытные было предопределено философией, которая с самого своего возникнове-

² См.: Scheler M. *Gesammelte Werke*. Bd. 8. *Die Wissensformen und die Gesellschaft*. 3 Aufl. Bern und München, 1980.

³ Кант И. Соч.: в 6 т. Т. 4. Ч. 1. М., 1965. С. 381.

⁴ См.: Шелер М. Избр. произв. М., 1994. С. 36.

⁵ Жуков В.Н. Философия права (теоретико-методологический аспект) // Государство и право. 2009. № 3. С. 24.

ния выступала в роли “науки наук” (Г.Г. Шпет (1879–1937)) и в процессе своих наблюдений разделила мир на две части: мир вещей, куда относились природа, животные, люди, и мир отражающих их представлений и знаний. Человек, по словам Р. Декарта (1596–1650), рассматривался как вещь, но “вещь мыслящая”. Таким образом, человеческое мышление зафиксировало две стороны: на одной — единичные вещи (растения, животные, люди); на другой стороне — представления устные или письменные об этих вещах. Причем представления, знания как единичные, так и общие. На этом повороте знания раздваиваются. Это вторая великая классификация, подразделяющая знания на две группы: одни описывают и отражают реальности, вещи в их единичном виде; другие отражают множество вещей, сравнивая их, обобщая. Вторые знания — обобщающие, в будущем их назовут теоретическими. Имея в виду эту классификацию, немецкий философ В. Виндельбанд (1848–1915) справедливо отметил: “Вот почему отношения между единичным и общим есть абсолютная основа всего научного мышления”⁶.

В этом высказывании крупного философа можно видеть сформулированное правило, которое в течение столетий превратится в аксиоматическое положение: знания о реальном мире вещей разделяются на общие — теоретические знания, если познается их множество; знания опытные, конкретные, практические, если опытным путем познаются единичные вещи.

Общие знания в науке стали называться теоретическими или умозрительными. И. Кант в своей знаменитой работе назвал их *чистыми*. Опытные знания получили много названий: эмпирические, частные, практические, специальные.

Можно полагать, что подобная классификация уже содержалась в работе древнегреческого философа Аристотеля (384 г. до н.э. — 322 г. до н.э.) “Категории”, где знания о мире, окружающем человека, подразделяются на две части: общие — теоретические и эмпирические, близкие к миру вещей, к опыту, бытию. Аристотель трактовал категории как “отражение и наивысшее обобщение объектив-

ной реальности”⁷. У него таких категорий десять: сущность (субстанция), количество, качество, отношение, место, время, положение, состояние, действие, страдание. Эти категории копируют и отражают как в голове человека, так и в его текстах два мира: мир общих знаний, который изучается метафизикой, и мир знаний, отражающий вещную, бытийную, нормоправовую сторону, то, что изучается онтологией.

К аристотелевским категориям, образующим общие понятия и знания, следует отнести “сущность”, “количество”, “отношение”. К реальным категориям, образующим другую часть знаний, относятся “действие”, “место”, “страдание”. Первые категории образуют прежде всего “общую часть” философских и иных знаний, так как они представляют собой самые “общие логические понятия” в той мере, в какой они связаны с другими понятиями, объединяющими объективный мир.

Работа Аристотеля “Категории” — своего рода методологическое вступление для понимания всех знаний: технических, естественнонаучных и общественно-исторических. Эти знания также подразделяются при строгом и внимательном подходе на две части — общие и эмпирические. Заметим, что в сочинении Аристотеля “Категории” подчеркнуто выделялась в самостоятельную часть та область знаний, которая в научном и учебном материале как дореволюционного, так и советского периодов получила название “общей части”. Но при внимательном чтении “Категорий” убеждаешься в том, что самостоятельность этой части относительна, так как она подготавливает читателя к пониманию последующей части — особенной, где расположились категории и знания эмпирического порядка, т.е. воздействующие на бытие, на жизненные отношения. В этом, по-видимому, и лежит источник раскрытия “тайны” аристотелевских категорий⁸. Таким образом, отчетливое различение теоретического и практического (опытного) знания восходит к Аристотелю.

Данная форма систематизации научных знаний, разделившая их на общие и практические, в течение многих столетий становится фундаментальным правилом научной строгости, располагая научные знания по двум

⁶ Виндельбанд В. Прелюдии. Философские статьи и речи / пер. с нем. С.Л. Франка. СПб., 1904. С. 227.

⁷ Аристотель. Категории / пер. А.В. Кубицкого. М., 1939.

⁸ См.: там же.

“квартирам”: одну назовут общей — теоретической частью; вторую — особенной, практической частью. Исторический опыт науки показал, что отождествление или смешение теоретических знаний с практическими мешает развитию научных знаний.

Наиболее основательно классификацию научных знаний на теоретические и практические разрабатывали немецкие философы Г. Лейбниц (1646–1716) и И. Кант. Последний вносит некоторые поправки в эту классификацию. Главная работа Канта “Критика чистого разума” может быть названа иначе: “Критика теоретического разума”. По Канту, те теоретические представления в познании, которые образуются независимо от опытных знаний, до опыта, образуются умом мыслящего субъекта исключительно из себя и называются априорными.

Так, теоретические административно-правовые категории типа “государственное управление”, “управленческие отношения”, “предмет административного права”, “система административного права”, “субъекты административного права” свое образование начинают на опытном основании в процессе реализации норм административного права, но их разработка, осмысление и окончательное становление осуществляются благодаря уму познающего субъекта независимо от опыта.

Для особенной части характерно наличие в ней опытных или практических знаний. Это знания, связанные с опытом реализации административно-правовых норм: их соблюдением, исполнением, использованием и применением. Выдающийся ученый-правовед С.С. Алексеев (1924–2013), подчеркивая практический характер правовых норм, указывал: “Глубинное социальное значение юридической практики состоит в том, чтобы обеспечить более тесную связь права с жизнью, с практической деятельностью”⁹. Нормы, воздействующие на поведение болельщиков на стадионе во время футбольного матча, сдерживающие в отдельных ситуациях их страсти, прикосновенны к бытию, к вещной сфере. А потому их место — в особенной части административно-правовой науки. Обе

части взаимодействуют, порождая новое знание.

Основное назначение теоретических знаний, которые содержатся в общей части, — классификация и организация научных знаний, содержащихся в особенной части, сообщение им надлежащих форм, точнее — приведение их в порядок, построение в систему. Иными словами, теоретические знания выходят за границу особенной части и воздействуют на опытные или практические знания. Потому Кант называл их не только словом “априорные”, но, объясняя их, использовал понятие “трансцендентальные знания”. Данное понятие играет первостепенную роль в философии кенигсбергского мыслителя. Понятие построено на латыни и переводится на русский язык как “выходящее за пределы”. Если его развернуть, то оно может пониматься следующим образом: это теоретическое знание, выходящее за пределы общей части, классифицирующее, организующее административно-правовые опытные знания в границах части особенной. Назовем наиболее существенные признаки административно-правовых трансцендентальных знаний. Это: 1) теоретические, абстрактные знания, называемые у философов “ненаблюдаемыми”; 2) не зависящие, как правило, от опыта; 3) воздействующие на опытные (эмпирические) знания в целях организации и построения системы административного права¹⁰. Философ В. Виндельбанд, имея в виду организационное воздействие общих знаний на опытные, писал: “В основе всех логических форм лежит идея связи частного с общим, зависимости первого от последнего. Все наше познание состоит в соединении наиболее общего с наиболее частным при помощи промежуточных звеньев, создаваемых размышлением”¹¹.

Знания теоретические, место которых философия и наука исторически определили в Общей части, можно охарактеризовать как знания руководящие, а знания, относящиеся к Особенной части, являются сущностными, воздействующими на реальную жизнь, положительно ее изменяющими. Недаром немецкий поэт и философ Гёте (1749–1832) в “Фаусте” писал: “Теория, мой друг, суха, но вечно зелено древо жизни”.

⁹ Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 2. Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука (правоведение). Свердловск, 1973. С. 86.

¹⁰ См.: Кант И. Критика чистого разума.

¹¹ Виндельбанд В. Критический или генетический метод? // Виндельбанд В. Указ. соч. С. 250.

Философское разделение научных знаний на общие — теоретические и специальные — практические способствовало аналогичной дифференциации знаний как в естественных, технических, так и в общественно-исторических науках. Появились теоретическая и экспериментальная физика, теоретическое и опытное естествознание, теория права и отраслевые юридические науки. Отраслевые юридические науки, в свою очередь, разделили свои знания на общие и специальные.

Заметим, что не все из профессорско-преподавательского корпуса, занимающиеся профессионально административным правом, понимают смысл разделения научных знаний на общие и специальные. Видный ученый-логик А.А. Зиновьев (1922–2006) правильно отметил: “Можно много знать, но при этом мало, что понимать, тем более понимать на научном уровне”¹². В юридической науке можно хорошо знать нормы административного права, но не понимать сущности явления. В юриспруденции это понимание, не только обусловленное знанием юридических норм, но и опосредованное общей культурой и широкой начитанностью.

Просмотр учебников административного права (начиная с изданных на рубеже XIX–XX вв. выдающимся административистом И.Т. Тарасовым (1849–1929) и завершая учебниками, вышедшими в советское и постсоветское время) показывает не совсем приглядную методологическую картину: классификация, подразделяющая научные знания на общую и особенную части, используется, но криво, недостаточно строго, свободно. Этот недостаток относится к общей части, в которой теоретические знания смешиваются и отождествляются с практическими. Например, в общей части многих учебников административного права располагаются практические знания, представленные нормами административного права, образующие институты государственной службы, производства по делам об административных правонарушениях, административных режимов¹³.

Общая часть в науке административного права. Ценность науки административного права выражается прежде всего в том, что в ее си-

стеме выделяются, развиваются и конструируются, как и в философии, общие или теоретические знания, которые располагаются в Общей части. Под теоретическими знаниями в науке административного права понимают систему знаний о данной отрасли права, выраженных в научной форме, достоверных по содержанию, представляющих собой определенные обобщения административно-правовой практики и, с другой стороны, продукты человеческого мышления или, по Канту, продукты “чистого разума”. Кант писал: “Под управлением разума наши знания вообще должны составлять не отрывки, а систему, так как только в системе они могут поддерживать существенные цели разума и содействовать им. Под системой же я разумею единство многообразных знаний, объединенных одной идеей. А идея есть понятие разума в форме некоего целого...”¹⁴.

Идея представляет собой определяющее теоретическое положение (понятие, категорию, концепт) в системе научных положений, изложенных в сочинении по административному праву: монографии, учебнике, статье. Какие понятия и категории мы встречаем в Общей части учебника административного права? Выберем и назовем некоторые из них: государственное управление; исполнительная власть; предмет, система и метод административного права; административно-правовые нормы; субъекты административно-правовых отношений и т.д.

Обдумывая эти понятия и категории, их наполнение содержанием, приходишь к выводу, что мы получаем их частично из административно-правового познавательного опыта, из философских и исторических знаний, науки государственного управления, но преимущественно благодаря собственному мышлению, комбинированию ума и воображения. Конечно, эти общие знания “только пробуждаются при случае внешними объектами”, как мыслил древнегреческий философ Платон (428/427 г. до н.э. — 348/347 г. до н.э.). Но необходимые абстрактные знания “мы получаем из себя”, как думали величайший мыслитель эпохи Ренессанса Галилей (1564–1642) и родоначальник немецкой классической философии Кант¹⁵.

¹² Зиновьев А.А. Фактор понимания. М., 2008. С. 200.

¹³ См.: Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 2000; Конин Н.М. Административное право России: учеб. М., 2008.

¹⁴ Кант И. Критика чистого разума. С. 486.

¹⁵ См.: Каринский В.М. Умозрительное знание в философской системе Лейбница. СПб., 1912. С. 349, 367.

Не будем забывать, что Общая и Особенная части в науке административного права образуют системное единство и связаны между собой. Теоретические административно-правовые знания, как и философские знания, “трансцендентальны”: они не смешиваются с эмпирическими, не отождествляют себя с ними, но воздействуют на них, дифференцируют их. Такое воздействие имеет следующие формы:

1) в форме более глубокого понимания практического материала познающим субъектом (читателем);

2) в форме организации эмпирического материала, содержащегося в Особенной части, трансформации его в системное образование. Так как практический материал Особенной части представлен нормами административного права, то они объединяются в подотрасли административного права и выстраиваются в систему административного права;

3) в форме более глубокого понимания категории “система административного права”, выступающей в двух ипостасях: как умозрительная идеальная категория, которой дается теоретическое объяснение и определение в Общей части; как развернутая эмпирическая категория Особенной части со всеми подотраслями и правовыми институтами, нормы которых реализуются путем их соблюдения, исполнения, использования и применения. Система административного права имеет существенное практическое значение. Она удобна для кодификации законодательства, для преподавания в студенческой аудитории, для познавательной деятельности. Совершенная система эстетична и мнемонична;

4) в форме логического изложения материала, содержащегося в Особенной части. Логическое изложение учебного административно-правового материала не только помогает студенту, аспиранту, молодому преподавателю быстро понимать и запоминать прочитанное, но и научно мыслить, творчески подходить к изучаемым проблемам.

Особенная часть в науке административного права. Если давать философскую оценку Особенной части науки административного права, то напрашивается следующий вывод: материал этой части, в отличие от Общей, непосредственно связан с бытием, жизненными отношениями. Законодатель, изучая жизненные отношения, связанные с управленческой деятельностью государства во всех ее аспектах, форму-

лирует административно-правовые нормы, которые затем регулируют эти общественные отношения. Правовое регулирование, проявляющееся в реализации административно-правовых норм, — это “сфера юридического бытия”¹⁶.

Право, тем более административное право, по своей цели — практично. На этот аспект еще в XIX в. указывал выдающийся немецкий правовед и философ права Р. Иеринг (1818–1892), который писал: “Право существует для того, чтобы оно осуществлялось. Осуществление есть жизнь и истина права, есть само право”¹⁷. Реализация административно-правовых норм проявляется в правомерном поведении граждан в общественных местах, в исполнении обязанностей государственными служащими, в деятельности министерств, департаментов и других ведомств. Без процесса реализации административное право утратило бы своё значение, поскольку предписания, содержащиеся в нормативных актах, индивидуальных указаниях (например, в требовании полицейского к группе граждан не мешать движению общественного транспорта), относятся к сфере должного, соединяющего человеческое поведение с областью административно-правового бытия. Благодаря такому соединению образуется административно-правовая действительность.

Анализ норм административного права, порожденных реальными отношениями и предназначенных для их урегулирования, показывает их место в теме науки административного права. Таким местом является Особенная часть, предназначенная исключительно для “нормативных знаний”, которые (напомним об этом читателю) представлены нормами административного права, содержащимися в нормативных актах и готовыми к применению.

Если метафорически Особенную часть сравнить с квартирой, то, по существу, все ее комнаты занимает административное право как организационная совокупность правовых норм. Рассматривая её несколько под другим углом зрения, данная совокупность не без воздействия “чистого разума” дифференцируется на несколько крупных подотраслей, образующих систему админи-

¹⁶ Алексеев С.С. Указ. соч. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. С. 153.

¹⁷ Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1906. С. 18.

стративного права. Логика изложения материала говорит, что, проанализировав Общую и Особенную части, которые образуют систему науки административного права, можно обосновать систему административного права. Система науки предшествует системе права.

Система административного права. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве. Система административного права есть такое распределение нормативного материала и построение его, которое позволяет наглядно увидеть различные блоки (части) данной отрасли и их единство. Дать наглядный обзор административного права, позволяющий ориентироваться в нем при его изучении, научной разработке, при его применении, — важнейшая теоретическая и практическая задача в построении системы административного права. Проблема системы административного права тесно связана с кодификацией административного законодательства, которая осуществляется на основе правильного распределения нормативного материала. Недаром известный русский правовед Г.Ф. Шершеневич (1863–1912) отмечал, что “теоретические, педагогические и практические причины приводят к необходимости расчленить действующее право по отделам”¹⁸.

Понимая под системой административного права распределение юридических норм по правовым институтам и подотраслям, а затем их построение в единое нормативное образование, необходимо отметить, что такого рода дифференциации и построения возможны на основе различных классификационных критериев. А так как такие критерии могут быть разными, то правильнее говорить не о системе, а о системах административного права. Нельзя не согласиться с отечественным ученым-правоведом, специалистом в области административного права Ю.М. Козловым (1925–2002), утверждавшим, что “правовая наука во многом определяет то или иное построение данной отрасли права”¹⁹.

В сочинениях современных российских административистов, особенно в учебных ра-

ботах, в построении административно-правового материала используется институционно-отраслевая система, взятая у цивилистов во второй половине XIX в., с ее делением норм права на Общую и Особенную части. Общую часть образуют административно-правовые нормы, относящиеся ко всем отраслям государственного управления; Особенную часть составляют нормы административного права, регулирующие отдельные отрасли государственного управления²⁰.

Эта система, складывающаяся из двух частей, работала в советское время и работает сейчас в науке административного права, к ней привыкли. Особой научной строгости в ее использовании нет. Уже в 20-е годы XX в. ученый-административист А.Н. Одарченко писал об институционно-отраслевой системе: “Построение административного права по цивилистическому образцу расчленяет родственные элементы и объединяет элементы разнородные, причем социальное значение институтов совершенно тускнеет”²¹.

Эту критику можно дополнить: институционная система является внешне “закрытой”, ее отраслевая часть способствует написанию учебников административного права пугающей толщины, теоретическая часть принижена и смешивается с нормативной.

Авторы настоящей статьи предлагают наряду с работающей институционно-отраслевой системой систему функциональную, которая по своей направленности и группировке норм административного права обеспечивает основные функции государства: созидательно-позитивную, охраняющую, проверяющую. Данная система включает в себя следующие элементы: право государственного управления; полицейское право; административно-контрольное право.

Право государственного управления представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих государственно-управленческие отношения. Такое его понимание не является ни новым, ни надуманным. Оно отражает правовую реальность, складывающиеся в аппарате государственного управления, и терминологически давно употребляется административистами. Знаменитый немецкий юрист, государствовед и экономист Л. фон Штейн (1815–1890) и дореволюционный ученый-административист И.Т. Та-

¹⁸ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 3. М., 1912. С. 513.

¹⁹ Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. С. 50.

²⁰ См.: там же.

²¹ Одарченко А.Н. Проблема систематики административного права // Право и жизнь. 1925. № 6.

расов использовали для обозначения административного права понятие “право внутреннего управления”, а для Ю.М. Козлова административное право являлось синонимом права управления или управленческого права²². Право государственного управления и управленческое право мы используем как взаимозаменяемые понятия, потому как первое, так и второе применяются в равной степени.

Управленческое право регулирует отношения, связанные с деятельностью аппарата государственного управления, действует ли он в границах исполнительной власти, образуя его основу, или обслуживает две другие ветви государственной власти: законодательную и судебную. Такое положение позволяет выступать управленческому праву в качестве регулятивной подсистемы административного права. Более того, в известной степени административное право продолжает конституционное право, являясь как бы его главной ветвью. Этот аспект придает управленческому праву и отрасли в целом политическую значимость и устойчивое положение в системе российского права, а потому поднимает административное право до уровня профилирующей отрасли, ставя рядом с конституционным, гражданским и уголовным правом.

Отметим, что правовые нормы образуют управленческое право и превращают его в компактное целое не непосредственно, а через административно-правовые институты. Сюда относятся институты федеральных и региональных органов исполнительной власти, которые представлены министерствами, службами, аппаратом губернаторов, институтами государственной службы.

Полицейское право есть вполне самостоятельная по целевой направленности часть норм административного права, регулирующая деятельность органов и служб, которые наделены правом применения прямого принуждения и мер административной ответственности в целях защиты прав и свобод граждан, а также устоев государства. Назовем некоторые из них: МВД России (полиция), ФСБ России, МЧС России, Росгвардия и другие структуры, призванные обеспечивать безопасность и общественный порядок в стране. По мнению проф. В.М. Гессена (1868–1920), “нормы, регулирующие осуществление принудительной

власти, являются нормами полицейского права в собственном смысле слова”²³.

Полицейская деятельность — необходимый атрибут управленческой деятельности государства. Это особая разновидность государственно-управленческой деятельности, выделившейся и обособившейся, осуществляемой специальными органами исполнительной власти — полицейскими органами (в широком плане).

Нормы полицейского права определяют составы административных правонарушений и ответственности за их совершение; регламентируют порядок применения мер принуждения, в том числе специальных средств, огнестрельного оружия; регламентируют порядок введения на территории Российской Федерации специальных режимов, в частности чрезвычайного. С.С. Алексеев ошибался, называя административное право (наряду с гражданским) “профилирующей отраслью регулятивного плана”²⁴. Полицейское право как подотрасль административного права показывает отрасль в полном объеме, как имеющую ее основные подсистемы — регулятивную и охранительную.

Характеризуя полицейское право, укажем на то, что оно складывается из правовых институтов, подразделяющихся на две группы. К первой группе относятся институты, трактуемые полицейские категории фундаментального характера и раскрывающие их особенности. Это институты административного принуждения, административной ответственности, права на передвижение по территории Российской Федерации, права неприкосновенности жилища и т.д. К другой группе относятся институты, освещающие полицейские структуры: МВД России, ФСБ России, МЧС России и др. Каждому из названных правовых институтов свойственна некая законодательная обособленность. К опорным нормативным актам, нормы которых образуют ядро полицейского права, относятся: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ “О чрезвычайном положении”²⁵, Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ²⁶, Феде-

²³ Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907–1908. С. 13.

²⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 248.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2001. № 23, ст. 2277.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

²² См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.

ральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ “О полиции”²⁷, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ “О пожарной безопасности”²⁸, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ “Об оружии”²⁹, Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ “О безопасности дорожного движения”³⁰, Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ³¹.

Внутри подотрасли, какой является полицейское право, имеет место сочетание регулятивных и правоохранительных норм, которые призваны обеспечить целостное регулирование отношений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Административно-контрольное право — это комплекс норм права, отличающийся особой направленностью и являющийся самостоятельной частью системы административного права. Административно-контрольная власть есть особая разновидность исполнительной власти, но которая отделена от нее, контролирует ее, а её важнейший признак — независимость.

Идея отделения части исполнительной власти от другой части в целях осуществления контрольной деятельности не нова, у ее истоков в начале XIX в. стоял великий М.М. Сперанский (1772–1839). Он подчеркнул автономный характер контрольной власти³². В советское время идею автономности административного контроля первым, пожалуй, обосновал известный административист Г.И. Петров (1909–1985), который писал: “Независимость контрольных органов от исполнительных определяется тем, что их контрольная деятельность будет распространяться и на исполнительные органы...”³³. Об автономии контрольной власти писал видный ученый-государствовед, проф. В.Е. Чиркин в монографии “Контрольная власть”³⁴.

Административно-контрольное право объединяет нормы, регулирующие деятельность специальных государственных органов, осуществляющих контроль за законностью и целесообразностью действий ведомств, учреждений, организаций, должностных лиц в сфере государственного управления. Назовем некоторые из них, осуществляющие административный контроль в Российской Федерации: Контрольное управление Президента РФ³⁵, министерский контроль, парламентский контроль³⁶, контроль, осуществляемый в форме административного судопроизводства, которое предполагает согласно ст. 1 Кодекса об административном судопроизводстве РФ рассмотрение судом административного дела о защите нарушенных органами управления прав и свобод граждан. В этой своеобразной форме административного контроля соединяются две разные, но близкие стороны: административная и судебная. Этот синтез дает уникальные преимущества: оперативность, равный статус сторон, отсутствие множества процедур и инстанций.

Кратко обозначенная в данной статье функциональная система административного права имеет несомненные преимущества в сравнении с институционно-отраслевой. Это система открытая, обладающая свойством наглядности, показывающая, из каких частей она состоит. С этой стороны она отвечает определению, которое сформулировано Р. Иерингом: “Система — самая прозрачная форма материала. В этой форме обнаруживается все обилие его содержания, всё скрывающееся в нём”³⁷. С некоторым сомнением мы можем сказать, что функциональная система административного права соответствует определению системы, данному Р. Иерингом.

Стержневая идея настоящей статьи может быть выражена в следующих выводах.

1. Опыт научных исследований свидетельствует о том, что научные знания, в том числе административно-правовые, в процессе работы над ними подразделяются на две части: общие

²⁷ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

²⁸ См.: СЗ РФ. 1994. № 35, ст. 3649.

²⁹ См.: СЗ РФ. 1996. № 51, ст. 5681.

³⁰ См.: СЗ РФ. 1995. № 50, ст. 4873.

³¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391.

³² См.: Большая энциклопедия. Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знаний / под ред. С.Н. Южакова: в 20 т. Т. 8. СПб., 1904.

³³ Петров Г.И. Правоотношения в советском административном праве. Л., 1972.

³⁴ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008.

³⁵ См.: Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 “Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации” // СЗ РФ. 2004. № 24, ст. 2495.

³⁶ См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ “О парламентском контроле” // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304.

³⁷ Иеринг Р. Указ. соч. С. 97.

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. В границах Особенной части определяется система административного права. Становится ясным и отчетливым назначение каждой части (Общей и Особенной), их функции, которые реализуются в процессе их взаимодействия.

2. Это взаимодействие выражается в том, что теоретические знания, будучи руководящими, организуют практические “нормативные знания”, преобразуя их в систему административного права, очерчивая в ней элементы — подотрасли и подготавливая нормы к их применению, т.е. воздействию на реальную жизнь в целях её социального улучшения. В то же время опыт применения норм административного права позволяет “чистому разуму” вносить поправки в административное законодательство (*de lege ferenda*), развивая и совершенствуя его.

3. Система административного права не может быть определена, если отсутствует чёт-

кое представление о системе науки административного права. Когда высвечены обе части науки, Общая и Особенная, — можно решать в границах Особенной части вопрос о системе административного права. В таком составе с Общей частью работает “чистый разум”, с Особенной частью — “практический разум”. В таком составе обе части, взаимодействующие и обслуживающие друг друга, выступают как единое сбалансированное целое, как система, наиболее удобная для преподавания, кодификации, научного познания.

4. Полагаем, что функциональная система административного права может быть основой для написания российских учебников административного права. Авторы статьи уверены, что в конкуренции учебников, из которых в одних административно-правовой материал излагается на базе институционно-отраслевой системы, а в других — на основе функциональной, с точки зрения студентов, первенство одержит вторая, излагаемая в данной статье. Во всяком случае альтернативности недостает как в современной науке административного права, так и в других отраслевых юридических науках.

WHAT IS THE MEANING OF THE SEPARATION OF ADMINISTRATIVE-LEGAL KNOWLEDGE IN GENERAL AND SPECIFIC PARTS. UNDERSTANDING AND EXPLANATION

© 2018 K. S. Belsky¹, A. A. Grishkovets^{2,**}

¹Russian state University of justice, Moscow

²Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: krotkova2012@yandex.ru

**E-mail: grishkovetz65@mail.ru

Received 23.05.2018

The article is devoted to analysis of the question of division Administrative Law knowledge in to theoretical and practical knowledge, cooperation between of them, which provide to get new knowledge about Administrative Law.

Key words: theoretical knowledge, practical knowledge, system of Administrative law, common part, particular part.