
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9



**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ:
ВРЕМЯ И ПОЛИТИКА МЕНЯЮТ ПОДХОДЫ
К ПОНИМАНИЮ И СУЩНОСТИ
(ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ И ДОГМАТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)**

© 2024 г. М. Н. Кобзарь-Фролова*, А. А. Гришковец**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: adminlaw@igpran.ru

**E-mail: grishkovecz65@mail.ru

Поступила в редакцию 27.08.2024 г.

Аннотация. Статья посвящена исследованию историографических и догматических аспектов теории административного правоотношения. На основе положений отечественной теории права рассмотрены проблемы становления и развития теории административного правового отношения, показано ее состояние, выявлены закономерности влияния историографической модели политико-правовых знаний об административно-правовом отношении на концептуализацию форм и средств современной системы административно-правового регулирования. Впервые комплексно проанализированы правовые школы и вклад их основателей и последователей в науку административного права, показаны сходства и отличия в подходах к созданию учения об административном правоотношении. Обоснованно выделение трех ведущих научных школ: академической научной школы административного права, представители которой, исходя из их научного наследия, внесли огромный вклад в теорию административных правоотношений; московской и ленинградской научных школ административного права. Проведенное исследование позволило выявить и определить историографические и догматические закономерности влияния разработанных моделей (школ) на формирование политико-правовых знаний о взаимосвязях между государством и обществом и дать авторское понятие объекта административно-правовых отношений с учетом реалий современной политики государства. Полученные в настоящей работе новые знания являются важным источником для проведения дальнейших исследований в данной области. Они обогащают представления о формах и средствах правового регулирования отношений в публично-правовой сфере, могут быть использованы для подготовки учебников и учебных пособий, а также чтения лекций в образовательных учреждениях юридического профиля и на юридических факультетах университетов.

Ключевые слова: правоотношение, административное правоотношение, государственное управление, наука административного права, историографическая модель, догматические аспекты, политико-правовые знания, система административно-правового регулирования, научные школы административного права, академическая школа.

Цитирование: Кобзарь-Фролова М.Н., Гришковец А.А. Административное правоотношение: время и политика меняют подходы к пониманию и сущности (историографические и догматические аспекты) // Государство и право. 2024. № 10. С. 169–182.

Публикация подготовлена в рамках научного проекта (гранта) «Создание российской историографической модели политико-правовых знаний и ее применение для разработки перспективных средств противодействия идеологическим искажениям цивилизационного развития России», осуществляемого федеральным государственным бюджетным учреждением науки Институтом государства и права Российской академии наук при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (соглашение от 12 июля 2024 г. № 075-15-2024-639).

DOI: 10.31857/S1026945224100156

ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONSHIP: TIME AND POLITICS CHANGE APPROACHES TO UNDERSTANDING AND ESSENCE (HISTORIOGRAPHIC AND DOGMATIC ASPECTS)

© 2024 M. N. Kobzar-Frolova*, A. A. Grishkovets**

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

*E-mail: adminlaw@igpran.ru

**E-mail: grishkovetz65@mail.ru

Received 27.08.2024

Abstract. The article is devoted to the study of historiographic and dogmatic aspects of the theory of administrative legal relations. Based on the provisions of the domestic theory of law examines the problems of the formation and development of the theory of administrative legal relations, shows its current state, reveals the patterns of influence of the historiographic model of political and legal knowledge about administrative legal relations on the conceptualization of forms and means of the modern system of administrative and legal regulation. For the first time, it comprehensively analyzes legal schools and the contribution of their founders and followers to the science of Administrative Law, shows the similarities and differences in approaches to the creation of the doctrine of administrative legal relations. It is justified to highlight three leading scientific schools: the academic scientific school of Administrative Law, whose representatives, based on their scientific heritage, made a huge contribution to the theory of administrative legal relations; Moscow and Leningrad scientific schools of Administrative Law. The conducted research allowed to identify and define historiographic and dogmatic patterns of influence of the developed models (schools) on formation of political and legal knowledge about the relationship between the state and society and to give the author's concept of the object of administrative and legal relations, taking into account the realities of modern state policy. The new knowledge obtained in this work is an important source for further research in this area. They enrich the ideas about the forms and means of legal regulation of relations in the public law sphere, can be used for preparation of textbooks and teaching aids, as well as for lecturing in educational institutions of the legal profile and at law faculties of universities.

Key words: legal relationship, administrative legal relationship, public administration, science of Administrative Law, historiographic model, dogmatic aspects, political and legal knowledge, system of administrative and legal regulation, scientific schools of Administrative Law, academic school.

For citation: Kobzar-Frolova, M.N., Grishkovets, A.A. (2024). Administrative legal relationship: time and politics change approaches to understanding and essence (historiographic and dogmatic aspects) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 169–182.

The publication was prepared within the framework of the scientific project (grant) “Creation of a Russian historiographical model of political and legal knowledge and its application for the development of promising means of countering ideological distortions of the civilizational development of Russia”, carried out by the Federal State Budgetary Institution of Science, the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences with financial support from the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (agreement dated 12 July 2024, No. 075-15-2024-639).

Введение

Исследование *историографических и догматических аспектов* административного правоотношения имеет важное значение для получения *теоретических и политико-правовых знаний*, а также дальнейшего развития и совершенствования *отраслевых юридических наук*. Данные знания послужат целям уяснения предмета и назначения науки административного права, определения элементного состава административного правоотношения, познания сути публично-правовых отношений, выявления *закономерностей влияния историографической модели политико-правовых знаний об административно-правовом отношении на концептуализацию форм и средств современной системы административно-правового регулирования*.

Административное правоотношение — один из видов системы юридических отношений. В силу чего данный вид отношений обладает как общими чертами, свойственными любому правоотношению, так и специфическими, обусловленными отраслевыми особенностями предмета административного права. В зависимости от того, какую роль в данный исторический отрезок времени государство и его институты играют в жизни общества, какое влияние оказывает внешняя структура многополярного мира, как выстраиваются отношения личности, общества, претерпевают изменения и эволюционируют и административные правоотношения. Проследить эту эволюцию, выявить закономерности влияния внешних и внутренних факторов, спрогнозировать направления дальнейшего развития политико-правовых знаний — крупная научная проблема, решение которой позволит сформировать качественно новую архитектуру публично-правовой модели правоотношений в обществе, концептуально и гармонично развивать административное законодательство, совершенствовать формы и средства правового регулирования и заметно обогатить доктрину административного права.

Понятие правоотношения: основополагающие догматы

В обществе существует множество различных отношений — экономических, политических, юридических, моральных, духовных, культурных и др. Собственно, само человеческое общество есть совокупность отношений, продукт взаимодействия людей¹. Особое место среди общественных отношений занимают отношения юридические, или правоотношения. Особенность их в том, что они, так или иначе, санкционированы государством и исходят от него. При этом право регулирует лишь те общественные отношения, которые наиболее значимы для интересов личности, общества, государства. В быстро меняющейся архитектуре многополярного мира объем общественных отношений поистине огромен, а сами они разнообразны по содержанию. Институциональные преобразования в обществе, влияние внешних и внутренних факторов, политико-правовых, историографических и догматических аспектов, неизбежно приводит к усложнению правового регулирования, которое в ряде случаев отстает от общественных потребностей. Например, не в полной мере урегулированы вопросы проведения публичных и непубличных мероприятий, нет юридического определения понятий «публичное место», «публичное высказывание», а понятие «юридическое лицо публичного права» не имеет под собой какой-либо правовой основы.

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. 3-е изд. М., 2009. С. 372.

Учитывая особую значимость вопроса о понимании сущности административно-правовых отношений, о юридических связях между их участниками, в отечественной юридической науке теории данных отношений традиционно уделялось и продолжает уделяться существенное внимание.

Основоположниками теории правоотношений в России принято считать таких разносторонних по сфере своих интересов дореволюционных ученых-юристов, как Н.М. Коркунов², А.А. Рождественский³, Г.Ф. Шершеневич⁴. Теория правоотношений получила успешное развитие в трудах советских правоведов. Весомый вклад в развитие данной теории внесли видные отечественные ученые-юристы С.С. Алексеев⁵, О.С. Иоффе⁶ и др. Нынешние правоведы, продолжили исследования предшественников уже в условиях новых экономических, политических и правовых реалий. Здесь заслуживают внимания монографии Е.Б. Лупарева⁷, П.П. Серкова⁸ и др.

Любое правоотношение — это общественно значимый институт, который сосредоточил в себе определенную группу взаимосвязанных норм. В нормах закреплены процедуры и связи, возникающие между людьми (участниками), как результат их совместного взаимодействия. Взаимные отношения людей, которые совершаются на почве и в пределах юридических норм, называются юридическими, писал А.А. Рождественский⁹. По Коркунову, любое юридическое отношение — то же житейское, бытовое, только оно регулируется юридической нормой¹⁰. С.С. Алексеев отождествлял правоотношение с возникающей на основе права индивидуализированной общественной связью между лицами, которая характеризуется наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживается (гарантируется) принудительной силой государства¹¹.

Проведенное историографическое исследование, опираясь на общие догматы теории права, дает основание заключить, что общественное отношение становится правовым тогда и только тогда, когда порядок действий каждого из участников юридически регламентирован. Роль правовой нормы в правоотношении исключительно велика. Г.Ф. Шершеневич, рассуждая о значении публично-правовой нормы, приводил доказательства того, что посредством юридической нормы одно лицо принуждает другое к такому поведению, которое будет соответствовать его интересу¹². Только юридическая норма наделяет участников субъективными правами и обязанностями. У каждой

² См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 8-е изд. СПб., 1909.

³ См.: Рождественский А.А. Основы общей теории права. Курс лекций, чит. на Высш. жен. юрид. курсах в Москве. М., 1912.

⁴ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. Вып. 1, 2.

⁵ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 2.

⁶ См.: Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949.

⁷ См.: Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. М., 2013.

⁸ См.: Серков П.П. Правоотношение: теория и практика современного правового регулирования: в 3 ч. М., 2018; *Ego же*. Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования). М., 2020.

⁹ См.: Рождественский А.А. Указ. соч. С. 91.

¹⁰ См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 137.

¹¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 82.

¹² См.: Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 570.

из сторон они возникают в момент вступления во взаимоотношения (одновременно), ни до, ни после. В то же время юридическое отношение не возникает без субъективного права, которое является мерой дозволенного поведения управомоченной стороны.

Исследование историографических и догматических аспектов познаваемой области позволило сделать второе заключение о том, что само по себе правовое регулирование не приводит к возникновению правоотношений. Правовая норма придает им лишь юридическую форму, устанавливает правила (порядок) действий участников, правила их взаимодействия и пр. Для возникновения же правоотношения нужна как минимум воля хотя бы одного из участников, направленная на взаимодействие с другим участником. Вместе с тем только то общественное отношение, которое урегулировано правовой нормой, становится правоотношением. Давая характеристику правоотношению, А.Б. Венгеров замечает: это — результат действия, реализация субъективного права, основанного на юридической норме. То есть это право в действии, это итог превращения абстрактного правила в конкретное действие индивида или коллектива людей¹³.

Следует сказать, что в правовые связи могут вступать только два и большее количество субъектов. Это всегда двусторонняя связь. О.С. Иоффе указывал, что правоотношение — это вид, форма, в которую облакаются урегулированные правом общественные отношения¹⁴. Рассуждая о различных видах отношений людей, Г.Ф. Шершеневич утверждал, что юридическим может быть признано только отношение человека к другому человеку¹⁵. Ученый особо предупреждал исследователей: будет большой ошибкой при отграничении административного правоотношения от гражданского за критерий принимать лишь их нормативное регулирование. И административное, и гражданское правовые отношения регулируются государством. Государство устанавливает порядок вступления в эти отношения, течение отношений и порядок их прекращения. По мнению Г.Ф. Шершеневича, за критерий отраслевых разграничений могут быть приняты предмет и метод правового регулирования рассматриваемых видов правовых отношений.

Всякое правоотношение как юридическое явление имеет ряд характерных признаков. Как представляется, их достаточно точно выразил в середине XX в. О.С. Иоффе. Всякое правовое отношение: 1) существует между конкретными лицами; 2) закрепляет взаимное поведение его участников; 3) регулируется нормами права, установленными или санкционированными государством; 4) обеспечивается силой государственного принуждения¹⁶.

Историография и догматика зарождения и становления отечественной теории административных правоотношений

Как известно, наука административного права в Российской Империи формировалась на основе науки полицейского права. Пожалуй, первый из русских ученых-юристов, кто обратил на это внимание и дал этому объяснение, был И.Т. Тарасов. По своей сущности, исторически

и генетически, наука административного права есть не что иное, как следующая ступень развития науки полицейского права¹⁷. При этом он особо подчеркивал: совместное существование наук административного права и полицейского права невозможно, ибо в понятие административного права входит также понятие о полицейском праве, т.е. некая часть поглощается целым¹⁸. В 1896 г. И.Т. Тарасов констатировал, что «в русской литературе нет ни одного цельного исследования науки административного права, но есть довольно много исследований отдельных частей этой науки»¹⁹. Не ставя под сомнение мнение ученого, думается, все же есть достаточные основания полагать, что первые теоретико-правовые представления об административно-правовом отношении были сформулированы на рубеже XIX–XX вв. В частности, в 1898 г. Э.Н. Берендтс включал юридические отношения, которые возникают благодаря управлению государственному, в число явлений, которые исследует наука административного права²⁰. А сравнивая юридические нормы, регулирующие вопросы управления, с соответствующими отношениями, ученый отметил их сложный состав²¹.

Фактически первым, кто специально и обстоятельно исследовал административные правоотношения и таким образом заложил основы их теории, был А.И. Елистратов. Именно он проделал завершающую работу по переходу от науки о полиции к науке административного права. Наиболее весомые доводы А.И. Елистратов изложил в монографии 1914 г. и несколько позднее, в 1917 г., дополнил их. «Административное право задается целью упорядочить отношения между людьми в области государственного управления». По мнению ученого, наука административного права есть совокупность знаний, учений о правовых отношениях в области государственного управления²². Можно определенно сказать, отмечает К.С. Бельский, что учение о правоотношении в области государственного управления — краеугольный камень в теории, созданной проф. Елистратовым: «с ним он дебютирует в науке, его разрабатывает... с ним начнутся хождения по мукам в советское время»²³.

Признавая административно-правовые отношения публично-правовыми, в 1914 г. А.И. Елистратов выводит понятие и дает характеристику последним²⁴. Во втором издании 1917 г. он внесет уточнение: наука административного права призвана изучать правовые отношения, которые возникают в сфере государственного управления. Данный вид правоотношений устанавливается только между людьми — между правящей властью и гражданами. Отношение, неурегулированное правом, будет не правоотношением,

¹⁷ См.: Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права. Конспект лекций. Ярославль, 1888. Т. 1. С. 11.

¹⁸ См.: там же. С. 3.

¹⁹ Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 38.

²⁰ См.: Берендтс Э.Н. Опыт системы административного права. Т. 1. Обзор истории административного права и истории его литературы. Ярославль, 1898. Вып. 1. С. 15.

²¹ См.: там же. С. 16.

²² См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 1–9.

²³ Бельский К.С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза, 2021. С. 189.

²⁴ См.: Елистратов А.И. Указ. соч. С. 85–87, 157–159.

¹³ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М., 1999. С. 391.

¹⁴ См.: Иоффе О.С. Избр. труды по гражданскому праву. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении. М., 2000. С. 665.

¹⁵ См.: Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. Вып. 2. Т. 2. С. 168.

¹⁶ См.: Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. С. 17, 18.

а властеотношением, отношением, где одна сторона находится в зависимости²⁵.

А.И. Елистратов рассмотрел и выделил среди прочих юридически повелительные публичные правоотношения и юридически предоставительные (восполнительные) отношения. Первые (*jus cogens*), точно определяя содержание правового отношения, не оставляют участникам возможностей для самостоятельного избрания действий. Вторые, напротив, создают условия для некоторой свободы в выборе своих действий, а потому могут быть отнесены к правовым отношениям диспозитивного характера. Однако то, в чем власть видит благо, может не совпадать с интересами граждан²⁶, и в этом есть проблема публично-правового регулирования.

Наконец, ученый высказал весьма либеральную для того времени мысль — среди публичных прав граждан первое место занимает право личной свободы. В основе публичных прав лежит момент служения общественному интересу. Среди других элементов субъективных публичных прав А.И. Елистратов называет: вещные и обязательственные права и права политические. Объектом публичного права выступает все, что может служить средством к осуществлению публичных, общественных интересов: 1) собственные силы человека; 2) вещи; 3) действия других людей²⁷.

Есть достаточные основания полагать, что именно А.И. Елистратова можно признать основателем отечественной теории административного правоотношения²⁸. В дальнейшем его идеи послужили своеобразной «питательной средой» для развития этой теории советскими административистами, пусть и в принципиально иных социально-правовых условиях советской действительности, при безраздельном господстве марксистско-ленинской идеологии. Идеи ученого развивались и обогащались в трудах И.И. Евтихьева, Ю.М. Козлова, Г.И. Петрова, С.С. Студеникина. Во многом на их основе впоследствии сложились отечественные научные теории административных правоотношений. Думается, именно А.И. Елистратов может быть признан основоположником московской школы административного права.

Динамика развития теории административных правоотношений в ранний советский период

В 20–40-е годы XX столетия наука административного права развивались слабо. Это объясняется несколькими обстоятельствами. Прежде всего: 1) не было опоры — теория советского государственного права, с которой тесно связана теория административного права, серьезно тормозила развитие отраслевых наук; 2) в годы революции и сразу после ее свершения ученые, не принявшие советскую идеологию, покинули страну, а годы разрухи не позволяли сформироваться новой когорте ученых, способных развивать науку в сложившихся условиях; 3) в силу политических репрессий, внесудебной расправы за исследования в области административного права отдельные ученые не только подвергались гонениям, но и вынуждены были надолго покинуть университеты и на время даже прекратить заниматься

наукой вообще; 4) длительное время административисты придерживались устоявшейся и популярной в послереволюционные годы управленческой теории, разработанной непосредственно В.И. Лениным²⁹. Вместе с тем В.И. Ленин, разрабатывая указанную теорию развития Советского государства, подчеркивал, что она имеет определенные временные рамки и необходима на время упорядочения отношений в период разрухи, неразберихи, а часто и беззакония³⁰; 5) на рубеже XX–XXI вв. ученые взялись за развитие отраслевых наук (финансовое, таможенное, земельное), что неизменно повлекло «растаскивание» административно-правовых норм по отраслям³¹.

В конце 20–30-х годов лишь отдельные ученые брали на себя смелость проводить исследования в области административного права (С.М. Берцинский³², А.И. Елистратов³³, В.Л. Кобалевский³⁴ и некоторые другие). В 40-е годы административные правовые отношения предметно изучали, но выпускали научные работы не многие ученые. Наиболее известные работы, имеющие существенное значение для науки, были выпущены С.М. Берцинским³⁵, а также Г.И. Петровым³⁶ и С.С. Студеникиным³⁷. Уместно отметить: именно этих административистов впоследствии называли ни много ни мало «отцами-основателями» современной российской науки административного права³⁸. Исследование правоотношений строилось и отталкивалось главным образом от сути и содержания предмета советского административного права.

Так, Г.И. Петров, полемизируя по вопросам развития административного права с С.М. Берцинским и С.С. Студеникиным, предложил определение советского социалистического административного права, охватывающее, по его мнению, все стороны общественных отношений, регулируемых этой отраслью. В его интерпретации советское социалистическое административное право есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, т.е. исполнительно-распорядительной деятельности социалистического государства³⁹. Г.И. Петров отмечал, что основным методом административного права, как социалистического права вообще, является убеждение. Ученый

²⁹ См. подр.: *Кобзарь-Фролова М.Н.* Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность // Государство и право. 2022. № 4. С. 90–102.

³⁰ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. XXI. С. 403.

³¹ См.: *Кобзарь-Фролова М.Н.* Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 21–36.

³² См.: *Берцинский С.* К вопросу о методологии советского управления // Сов. государство и революция права. 1930. № 10. С. 22–40.

³³ См.: *Елистратов А.И.* Административное право. М.: Л., 1929.

³⁴ См.: *Кобалевский В.Л.* Советское административное право. Харьков, 1929.

³⁵ См.: *Берцинский С.М.* Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы соц. права. 1939. № 2. С. 79.

³⁶ См.: *Петров Г.И.* Предмет советского административного права // Сов. государство и право. 1940. № 7. С. 34–44.

³⁷ См.: *Студеникин С.С.* О предмете и системе советского административного права // Сов. государство и право. 1939. № 3. С. 102–110; *Его же.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М. — Л., 1949. С. 5–60.

³⁸ См.: *Бельский К.С.* Указ. соч. С. 268.

³⁹ См.: *Петров Г.И.* Указ. соч. С. 38.

²⁵ См.: *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 68.

²⁶ См.: там же. С. 69.

²⁷ См.: там же. С. 128, 129.

²⁸ См.: *Кобзарь-Фролова М.Н.* А.И. Елистратов о предмете науки административного права и соотношении с родственными науками // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 4. С. 372–386.

хотя и допускал применение государственного принуждения, но полагал, что оно не может считаться отличительным признаком административного права⁴⁰. Таким образом, «полицейский» элемент административного права, составляющий весьма важную и значительную по объему его часть, очевидно, по сугубо идеологическим причинам Г.И. Петровым тщательно затушевывался.

Весьма весомым достижением 40-х годов был выход в свет учебника «Советское административное право» (1945)⁴¹, подготовленного научным сотрудником Института права АН СССР С.С. Студеникиным. Ученый писал, что административными следует признавать такие отношения, в которые вступают государственные учреждения и организации в процессе исполнительно-распорядительной деятельности. Эти отношения регулируются нормами административного права. И, что весьма интересно, для их возникновения не требуется согласие сторон. Споры преимущественно разрешаются посредством издания соответствующего распоряжения полномочным на то государственным органом, т.е. в административном (без обращения в судебные инстанции) порядке. Вчитываясь в строки учебника, становится очевидным, что С.С. Студеникин достаточно робко и кратко дал характеристику советского административно-правового отношения, при этом сумел выделить его признаки⁴². Учитывая реалии того сурового времени, это был со стороны ученого достаточно смелый шаг, на который мог решиться далеко не каждый.

Государственный орган, писал С.С. Студеникин, – субъект, который уполномочен государством выступать от имени государства и не может выходить за пределы предоставленных полномочий. Ученый впервые в отраслевой науке отграничил судебный порядок разрешения споров от административного (привел критерии такого разграничения). Рассматривая вопрос о разрешении споров в административном порядке, он разбирает их на примере противоправных нарушений, подпадающих под меры административной ответственности⁴³.

С.С. Студеникин предложил дефиницию «советское административное право» – это отрасль, «регулирующая исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов и определяющая права и обязанности граждан в сфере этой деятельности...». Он четко определил триаду критериев управленческой деятельности в их совокупности: *организация, полномочия, ответственность*. Ответственность – это то, что внесено в качестве изменения в ст. 114 Конституции РФ лишь в 2020 г.

Существенным для науки административного права было то, что ученый предпринял попытку объяснить, в силу чего административно-правовые отношения имеют управленческий характер. Дело в том, что в тот период граждане не могли быть свободными в определении своих прав. Их права и обязанности определялись государством.

Продолжая исследование в данном направлении, в 1949 г. С.С. Студеникин более детально подошел к раскрытию понятия «административно-правовое отношение». Он предпринял попытку отграничить данный вид отношений от других юридических отношений. Административные правовые отношения выделяются в кругу иных юридических

отношений тем, что каждый из участников обладает правом требовать от другого участника такого поведения, которое предписано правовой нормой. Это право охраняется государством⁴⁴. Ученый высказал точку зрения, которая впоследствии была поддержана его учениками и последователями (например, Ю.М. Козловым): административные правовые отношения не могут возникнуть между двумя гражданами в силу того, что ни один из них не наделен правом исполнительно-распорядительной деятельности. Административные правовые отношения отличаются среди прочих властный характер управленческой деятельности. Ответственность нарушителя закона или акта управления несут перед государством⁴⁵. В своих доводах ученый опирается на труды В.И. Ленина и приводит отдельные выдержки из текста его работ, например: только мечтатели могли бы обойтись без всякого управления (без подчинения)⁴⁶. Свой конструктивный аксиологический анализ С.С. Студеникин завершает выводом: лишь вместе взятые черты административно-правового отношения в их совокупности создают ему полную характеристику, а в отдельности взятые – они могут быть присущи и другим отраслям права.

Ощутимый подъем в исследовании советского административного правоотношения произошел лишь в 50-е годы, после смерти И.В. Сталина.

В совместной работе ученые В.А. Власов, И.И. Евтихиев, С.С. Студеникин, учитывая веяния времени и требования цензуры того периода, вносят уточнение в понятие «административное правоотношение» – это урегулированное нормами административного права общественное отношение в области организации и осуществления государственного управления⁴⁷.

Развитие учения об административном правоотношении в период оттепели и в эпоху развитого социализма

Научные идеи С.С. Студеникина, И.И. Евтихиева, Г.В. Петрова получили продолжение в трудах их учеников и коллег – Ц.А. Ямпольской, Ю.М. Козлова и др.

Так, научный сотрудник Института государства и права АН СССР Ц.А. Ямпольская предпринимает попытку выявить и показать место административного права в системе советского права, что не могло не затронуть вопросы тех отношений, из которых они складываются. По ее мнению, С.С. Студеникин, Г.И. Петров и их последователи непомерно расширяют границы советского административного права за счет включения в них таких отношений, которые фактически относятся к другим отраслям права, например финансовому, земельному и пр.⁴⁸ Анализируя нормы Конституции СССР, Ц.А. Ямпольская делает два весьма важных вывода: 1) не все отношения в области исполнительной и распорядительной деятельности органов государства регулируются административным правом; 2) в то же время не верно ограничивать административное право только рамками деятельности органов

⁴⁴ См.: Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1949. С. 25.

⁴⁵ См.: Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. С. 35.

⁴⁶ См.: там же. С. 26, 27.

⁴⁷ См.: Власов В.А., Евтихий И.И., Студеникин С.С. Административное право: учеб. М., 1946. С. 12.

⁴⁸ См.: Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе социалистического права // Сов. государство и право. 1956. № 9. С. 94.

⁴⁰ См.: Петров Г.И. Указ. соч. С. 40.

⁴¹ Студеникин С.С. Советское административное право: учеб. М., 1945.

⁴² См.: там же. С. 9, 10.

⁴³ См.: там же.

государственного управления⁴⁹. Заметим, что выводы Ц.А. Ямпольской того периода были вполне дальновидны и обоснованы. Как известно, после XX съезда КПСС (февраль 1956 г.) начался масштабный процесс демократизации всех сфер жизни советского общества. Вполне закономерно, что в этих условиях начинают стремительно меняться и взгляды на административно-правовые отношения. Ц.А. Ямпольская первая, чутко уловив веяния времени, отметила, что для исследователей административного права наиболее важным является изучение субъективных прав граждан в области государственного управления и возможностей их реализации. Она впервые поставила вопрос об организационно-правовых гарантиях прав граждан⁵⁰. В совместной работе с В.М. Чхиквадзе Ц.А. Ямпольская пишет об административном праве как об отрасли, обладающей сложной внутренней структурой, включающей в себя ряд подотраслей⁵¹.

Отдельного внимания заслуживает монография Ю.М. Козлова «Административные правоотношения» (1976). Ю.М. Козлов, начиная со второй половины 60-х годов и практически вплоть до своего ухода из жизни в 2002 г., плодотворно занимался данной проблематикой и стал продолжателем идей С.С. Студеникина. В монографии ученый развивает теорию С.С. Студеникина о понятии и признаках административного правоотношения. Отличительными являются признаки: 1) административные правоотношения складываются в сфере общественной жизни, которая связана с государственным управлением; 2) объект — действия людей (участников); 3) имеется обязательный участник — орган государственного управления; 4) особый порядок разрешения споров; 5) виновная сторона несет ответственность перед государством⁵². Заслуга Ю.М. Козлова состоит в том, что он детально анализирует, толкует, синтезирует каждый признак и приводит соответствующие примеры.

Среди прочих ученых сделал весьма прогрессивный на тот период времени вывод, который, к сожалению, не получил достаточного развития в работах современников. Он однозначно четко выразился: не следует низводить роль административного права до уровня полицейского, а в основе административно-правовых отношений видеть исключительно государственное принуждение⁵³.

Отметим, что, обозревая обширные по своему масштабу управленческие отношения, Ю.М. Козлов по неизвестной причине упускает (пропускает) в них достаточно крупную группу управленческих отношений охраны и защиты, игнорируя тем самым административное принуждение. Вместе с тем уместным будет заметить, что игнорирование «полицейских» отношений в административном праве было характерным для советского периода развития науки.

Научная школа административного права Г.И. Петрова

Научные взгляды на административные правоотношения Г.И. Петрова, сложившиеся в конце 50-х — начале 70-х годов, вызывают особенный интерес. Ученый разработал собственную, отличную от уже сложившейся к тому

времени, концепцию учения об административном правоотношении. В своих работах он аргументировано отстаивает позицию о том, что административные правоотношения могут возникать: 1) между равноправными субъектами; 2) без обязательного участия представителя государства (власти). Это был революционный шаг в науке того периода. Ученый, обосновывая свои выводы, приводит примеры из реальной жизни: отношения, которые складываются между жильцами в многокомнатных квартирах по поводу соблюдения правил совместного проживания — имеют в своей основе административно-правовые начала. Аналогично — ответственное соблюдение гражданами общественного порядка в публичных местах; следование правилам поведения в иных общественных местах (магазинах, столовых, санатории, больнице). Основной довод Г.И. Петрова состоит в том, что государство лишь вводит общеобязательные правила, а граждане их исполняют, поскольку заинтересованы в соблюдении общественного порядка.

Г.И. Петров в противовес своим коллегам ученым-административистам 50—60-х годов отстаивал позицию о том, что не все отношения, которые складываются между органами государственной власти (их должностными лицами) и гражданами, есть властеотношения. Его заслуга в том, что он сумел привести достаточно аргументов в пользу того, что гражданин, изъявляющий свою волю в публичных отношениях, не находится в подчинении органа власти. Так, обращение гражданина в государственный орган власти по поводу получения услуги вправе ожидать и требовать ее исполнения⁵⁴. В этом, по мнению Г.И. Петрова, есть подтверждение довода о том, что административно-правовые отношения возникают не только по инициативе государственного органа «в процессе» его деятельности, а имеют отношение ко всей области административной правосубъектности⁵⁵.

Данное утверждение позволило ученому выделить две группы административных правоотношений: 1) отношения с прямым подчинением одной стороны другой (отношения власти и подчинения); 2) отношения, где участники имеют равные права⁵⁶ (в наши дни сказали бы — паритетные)⁵⁷. Таким образом, Г.И. Петров подверг сомнению доводы С.С. Студеникина и его сторонников и тем самым положил начало собственной научной школы административно-правовых отношений. Ученый подчеркивал волевой характер любых правоотношений. Прежде чем сложиться в правовое отношение, действия проходят через сознание людей. Возникновение правоотношения невозможно без проявления воли хотя бы одного участника⁵⁸.

Несомненной заслугой Г.И. Петрова и его весомым вкладом в науку административного права следует признать то, что в противовес вертикальным, т.е. традиционным административным правоотношениям, построенным по формуле «власть — подчинение» с обязательным участием субъекта, наделенного властными полномочиями, он анализирует

⁵⁴ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 21—25.

⁵⁵ См.: там же. С. 19.

⁵⁶ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юрид. ин-та им. М.И. Калинина. Л., 1954. Вып. VI. С. 41—68.

⁵⁷ См.: Административное право России / под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

⁵⁸ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 16, 17.

⁴⁹ См.: Ямпольская Ц.А. Указ. соч. С. 96.

⁵⁰ См.: там же. С. 98.

⁵¹ См.: Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А. О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 34.

⁵² См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 104—144.

⁵³ См.: там же. С. 70, 71.

горизонтальные административные правоотношения и, пожалуй, такую самую интересную и дискуссионную в научном плане их форму, как отношения между двумя взаимно неподчиненными гражданами. Такие отношения возникают по большей части в общественных местах (улицы, заведения общественного питания, общественный транспорт), т.е. там, где существует массовое скопление людей.

В 50–70-е годы концепция, разработанная Г.И. Петровым, так и не преодолела барьер непонимания, сложившиеся стереотипные представления о сути и содержании административно-правового отношения. Ученый не сумел убедить коллег-административистов в правильности своих суждений, хотя приводил достаточно веские аргументы, смотрел на проблему достаточно глубоко и здраво. Как показало время, консервативность взглядов и представлений на юридические явления присуща научному сообществу – административистам. По этому поводу К.С. Бельский написал: в своем подходе к познанию сути правоотношения Г.И. Петров продемонстрировал экзистенциальное проникновение в его суть⁵⁹. Вместе с тем научная дискуссия по указанной проблеме продолжается поныне, что является убедительным подтверждением жизнеспособности и научной ценности идей ученого. Они находят своих сторонников, на них опираются при обсуждении вопросов о системе и предмете науки административного права⁶⁰. Думается, все же есть достаточные основания говорить о **ленинградской научной школе административного права**, основателем которой применительно к разработке проблемы административных правоотношений, безусловно, являлся Г.И. Петров.

Таким образом, к 1970-м годам четко сформировались две концепции понимания сути административного правоотношения: **властная управленческая**, развившаяся под влиянием идей А.И. Елистратова, и **паритетная**, когда административно-правовые отношения могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании, включая административно-правовые отношения между гражданами (разработанная Г.И. Петровым).

Перестройка в политической, социальной, экономической жизни и в науке

В середине 80-х годов в СССР началась перестройка. Стали стремительно набирать обороты процессы демократизации общественной жизни. Одновременно стали происходить рыночные преобразования в экономике, что не могло не повлиять на понимание такой фундаментальной административно-правовой категории, как государственное управление, а значит на сущность и понимание административных правоотношений. Все это объективно требовало переосмысления ранее сложившихся подходов. В тот период была высказана весьма интересная точка зрения относительно государственного управления, которая, как представляется, в известном смысле оказалась пророческой. Так, по мнению научного сотрудника Института государства и права АН СССР Б.П. Курашвили,

⁵⁹ См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 350.

⁶⁰ См., напр.: Гришкoveц А.А. К вопросу о предмете науки административного права // О предмете науки административного права: сб. ст. по материалам круглого стола «О предмете науки административного права» (5 октября 2023 г.) / кол. авторов; под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. Н.Г. Андрианова. М., 2024. С. 49–68; Зеленцов А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20; Кобзарь-Фролова М.Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность. С. 90–102.

государственное управление – это не воздействие, а взаимодействие, это сотрудничество, дополняемое в некоторых случаях конфликтным взаимодействием⁶¹. Данная мысль ученого оказалась весьма востребованной в современной России. В наши дни она получила развитие как баланс интересов.

Развитие учения об административном правоотношении в постсоветский период

Принятие Конституции РФ, в которой государственное управление отсутствует как политический институт, не могло не отразиться на переосмыслении сути и понятия административного правоотношения. В силу этого вполне закономерно, что на рубеже столетий Ю.М. Козлов пересматривает собственную теорию и вносит отдельные коррективы в дефиницию административного правоотношения⁶². Позитивным в этой связи стало утверждение ученого, что административно-правовая норма отныне выступает гарантом данного вида правовых отношений. В соответствующем разделе учебника по административному праву Ю.М. Козлов выделяет внешние факторы, оказывающие влияние на сущность и характер административно-правовых отношений: 1) природа возникновения; 2) механизм функционирования исполнительной власти; 3) специфика регулирования (императивность и наличие волеизъявления субъекта управления). Причем в условиях перехода государственного управления к рыночным отношениям последний признак, по мнению Ю.М. Козлова, приобретает большую силу. Власть устанавливает правила поведения и побуждает участников действовать способами, соответствующими ее – власти – интересам⁶³. Очевидно, что он усматривал в основе данного вида правовых отношений властеотношения, где продолжает главенствовать формула «власть – подчинение». Власть – управляющий (доминирующий) субъект, человек – управляемый (находится в положении неравенства), пишет Ю.М. Козлов⁶⁴. Гражданин не равен в отношениях с властью. Заметим, что в приведенных рассуждениях ученого «теряется» его же мысль о том, что административно-правовая норма есть гарант прав и свобод человека и гражданина. Тем не менее Ю.М. Козлов долгое время оставался признанным лидером московской школы административного права, внесшим огромный вклад в дело ее укрепления и дальнейшего развития, включая теорию административных правоотношений.

Российская Конституция признала человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), которые государство обязано не только признавать и соблюдать, но и обеспечить их защиту. Данное конституционное положение является отныне незыблемым. Оно закрепило на высшем конституционном уровне принципиально иные взаимосвязи государство – общество – гражданин. Таким образом, был утвержден действующий десятилетия отказ от доминирования интересов государства над интересами и потребностями личности. В качестве высшей ценности права и свободы человека призваны стоять на пути всевластия государства, его органов и должностных лиц, препятствовать

⁶¹ См.: Курашвили Б.П. Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 1985. С. 19.

⁶² См.: Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 1996. С. 69.

⁶³ См.: там же. С. 70.

⁶⁴ См.: там же. С. 71.

поглощению государством интересов общества и личности, как это происходит в условиях тоталитарных режимов⁶⁵.

Перед научным сообществом встала задача переосмыслить суть административного правоотношения с учетом требований демократической Конституции РФ 1993 г. и веяний времени.

Здесь нельзя не признать вклад К.С. Бельского. В цикле статей второй половины 90-х годов⁶⁶ ученый предложил стройную теорию предмета административного права, предмета и системы науки административного права, в которой значительное место отводится рассмотрению административных правоотношений. Круг общественных отношений, регулируемых административным правом, широк, многообразен, полифоничен, пишет К.С. Бельский. Неверным было бы ограничивать данный вид правовых отношений сферой государственно-управленческих отношений. Это еще два вида общественных отношений — полицейские и отношения административной юстиции⁶⁷. Позицию К.С. Бельского в целом поддержал Ю.Н. Старилов. Анализируя труды ученого, а также ряда других авторов, он характеризует административно-правовые отношения как специфический вид управленческих отношений, имеющих качественную однородность. Характерными признаками данных отношений выступают управленческие, организационные, волевые, властные и прочие начала⁶⁸. В конечном счете Ю.Н. Старилов приходит к выводу о том, что выделенные признаки и иные критерии позволяют отождествлять полицейские и управленческие правоотношения, которые в целом «не отличаются друг от друга»⁶⁹. Думается, данное утверждение весьма противоречиво: с одной стороны, полицейские отношения вроде бы самостоятельны, с другой — не отличаются от управленческих. Нельзя не отметить, что данное утверждение не нашло поддержки со стороны других авторов.

Представители академической науки традиционно вносили и неизменно продолжают вносить весомый вклад в теорию административных правоотношений. В 2011 г. в Институте государства и права РАН специально была развернута дискуссия на тему о теории и практике административных правоотношений. Особо следует остановиться на вопросах, которые подняла в своем докладе научный сотрудник Института Н.Г. Салищева⁷⁰.

В своем содержательном докладе она сумела донести до присутствующих мысль о том, что административно-правовые отношения складываются в той сфере жизни, которая наиболее политизирована. В силу чего они выделяются в круг иных юридических отношений своей высокой

мобильностью и динамизмом. Их содержание отражает «качество» и условия жизни и взаимоотношения государства с его гражданами, показывают суть протекающих процессов демократизации⁷¹. Основываясь на нормах Конституции РФ, в частности ст. 18, Н.Г. Салищева приводила аргументы того, что изменился курс, по которому правительство ведет государство по пути его развития. Конституция определила новые задачи, которые теперь призвана решать исполнительная власть. Основной является задача — создать и обеспечить баланс между правами и свободами человека и правопорядком. Именно исполнительная власть призвана в современных условиях обеспечивать защиту законной деятельности граждан, создавать условия и гарантировать всестороннее обеспечение конституционных прав и свобод. Время требует снижать/ликвидировать административные барьеры во всех сферах жизни. Перестройка произошла не только в экономике, но и в содержании административно-правовых отношений. Это подтверждается тем, что изменился статус участников данных правоотношений, произошла «перегрузка» в деятельности и обязанностях федеральных и региональных органов исполнительной власти. Власть принимает на себя ответственность за исполнение законов и решений. Гражданское общество, гражданин теперь вправе обращать требования к исполнительной власти и еще многое-многое другое⁷². При всем этом деятельность исполнительной власти и органов местного самоуправления должна строиться на принципах открытости и гласности⁷³. Способность государства защищать граждан от преступных посягательств на их права и свободы есть высшее проявление демократии, точнее один из его стандартов, отметила Н.Г. Салищева⁷⁴.

Заметный интерес также представляет и доклад Л.А. Мицкевич⁷⁵. Нормы Конституции РФ обязывают по-новому выстраивать отношения с институтами гражданского общества на принципах равноправия и согласованности в принятии решений. Л.А. Мицкевич подметила такой положительный фактор, как сужение сферы властного влияния государства на российских граждан. Государство дистанцируется от властного вмешательства в частную жизнь граждан. Все это опосредует существенные изменения в содержании и порядке государственного управления⁷⁶.

В 2018 г. издается упомянутая выше монография П.П. Серкова о теории и практике современного правового регулирования, а в 2019 г. увидела свет его статья «Административные правоотношения»⁷⁷. В обеих работах автор рассматривает проблемы судебной практики по публичным спорам, вытекающим из административных правоотношений.

В 2021 г. была опубликована весьма содержательная с академических позиций статья П.И. Кононова «Дискуссионные

⁶⁵ См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 63.

⁶⁶ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21; *Его же*. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11; *Его же*. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 18–26.

⁶⁷ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права. С. 19.

⁶⁸ См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 304.

⁶⁹ Там же. С. 305.

⁷⁰ См.: Салищева Н.Г. Направления развития административно-правовых отношений // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2011. С. 18–42.

⁷¹ См.: там же. С. 18–21.

⁷² См.: там же. С. 35–38.

⁷³ См.: там же. С. 27, 28.

⁷⁴ См.: там же. С. 30–32.

⁷⁵ См.: Мицкевич Л.А. Новые тенденции в развитии административных правоотношений // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. С. 7–18.

⁷⁶ См.: там же. С. 7, 8.

⁷⁷ Серков П.П. Административные правоотношения // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 6 (58). С. 49–64.

вопросы теории административных правоотношений»⁷⁸. Автор обращает внимание научного сообщества на консервативность взглядов на суть и содержание административно-правовых отношений. Не отвергая идеи, высказанные Г.И. Петровым, П.И. Кононов все же критически оценивает выведенные им и другими теоретиками особенности административных правоотношений. Он приводит яркие примеры, на основе которых доказывает ничтожность, утрату актуальности устоявшихся в научной среде представлений о сути и содержании исследуемых правоотношений. Автор полагает, что применительно к современному этапу развития российской государственности данные теории утратили свою состоятельность. По мнению ученого-практика, нормы административного права регулируют поведение субъектов права не только в рамках соответствующих правоотношений, но и вне их⁷⁹. П.И. Кононов определяет место органа публичной власти в данных отношениях. Государственный орган в административных правоотношениях выступает как правообязанное лицо, ему в обязанность вменено безусловное выполнение круга полномочий, т.е. всего того, что возложено на него законом или иным юридическим актом. Идеи П.И. Кононова стимулировали научную дискуссию⁸⁰, в которой приняли деятельное участие А.Б. Зеленцов, М.Н. Кобзарь-Фролова, М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.И. Стахов и др. Своими работами они сумели развить и обогатить теорию административного правоотношения, ее догматику, показать те грани, которые соответствуют текущему времени, политическим и социальным преобразованиям. Вместе с тем, и об этом надо прямо сказать, принципиально нового в существующие концепции об административно-правовом отношении и механизме их реализации предложено не было, да и вряд ли могло быть. Условия, в которых возникают и получают свое дальнейшее развитие административные правоотношения, без сомнения, будут меняться, соответственно, будут претерпевать изменения характерные признаки данного института, но концептуальные положения останутся неизменными.

Административное правоотношение в зарубежной науке административного права

Давая общую характеристику правоотношению, применительно к заявленной теме, нельзя не коснуться зарубежного опыта. Историографическое исследование работ зарубежных авторов, их догматики, позволило прийти к выводу, что разработка теории административного правоотношения есть достояние русских, советских, российских ученых и исследователей. Зарубежные административисты не ставили перед собой такой проблемы, как разработка научных основ административного правоотношения. В административном праве иностранных государств отсутствует не то чтобы какая-либо стройная теория, но даже упоминание об административных правовых отношениях. Как представляется, такое положение объясняется различным

пониманием роли и значения науки и отрасли административного права в Российской Федерации и в зарубежных государствах.

Так, в государствах англосаксонской правовой семьи (прежде всего, в США) основной целью административного права провозглашается защита интересов частных лиц от произвола со стороны администрации. Соответственно, основная задача административного права — выявить и определить жесткие границы, в которых дозволено рамками правовых предписаний действовать публичной администрации, а также пределы ограничений применяемых форм, методов и средств властного воздействия государства на общество и отдельно взятого человека. В англосаксонских странах признается: институт «свободы» по большей части связан с соблюдением административных процедур. При этом главное внимание при разработке теории административного права уделяется процессуальным нормам, а также нормам об ответственности публичной администрации и процедурам судебного контроля⁸¹. Теория административного права, как и государство, ограничивается минимальным вмешательством в сферы экономики, промышленности, транспорта, но при этом во многом ориентируется на бизнес. Так, для теоретиков административного права более важны показатели, которые связаны с объемами планирования и управления в правительстве. Как эти показатели выросли вслед за возрастающими объемами планирования и управления в бизнесе⁸².

Государства континентальной правовой семьи целями развития науки административного права провозглашают не только вопросы защиты индивида от неправомерных действий публичной администрации, но и проблемы обеспечения эффективной деятельности публичной администрации, а также различные аспекты участия граждан и их объединений (общества) в процессе принятия административных решений⁸³. Такие цели созвучны их пониманию в Российской Федерации.

По мнению французского административиста Ж. Веделя, под административным правом понимается право публичной администрации, и в этом смысле в каждой цивилизованной стране имеется административное право, ибо данная юридическая область располагает совокупностью норм, регламентирующих деятельность публичной администрации. Между тем, продолжает Ж. Ведель, в точном смысле этого слова административное право существует лишь постольку, поскольку эта совокупность норм по своему существу отличается от тех, которые применяются к отношениям между частными лицами⁸⁴. Право администрации, по сути, сводится указанным автором к нормам, регулирующим ее внутреннюю организацию, а также внешний контроль за ней.

В Общих сведениях об административном праве Франции⁸⁵, куда вполне логично было бы включить раздел об административных правовых отношениях, они

⁷⁸ Кононов П.И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.

⁷⁹ См.: там же. С. 78.

⁸⁰ См., напр.: Зеленцов А.Б. Конституционализация административного права в России: теоретические проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 12–21; Кобзарь-Фролова М.Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность. С. 90–102; Редкоус В.М. Законодательное закрепление мер поддержки и развития в сфере кибербезопасности (российский и зарубежный опыт) // Государственная служба и кадры. 2022. № 2. С. 63–67; Стахов А.И. О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 15–20.

⁸¹ См.: Административное право зарубежных стран: учеб. / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003. С. 12, 13.

⁸² См.: Фридман Л. Введение в американское право / пер. с англ.; под ред. М. Калантаровой. М., 1992. С. 94.

⁸³ См.: там же. С. 13.

⁸⁴ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 55.

⁸⁵ См.: Общие сведения об административном праве во Франции. 3-е изд. Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы № 9. Посольство Франции в России. Министерство иностранных дел. 1995.

не упоминаются. В пяти главах издания «Административная организация» (автор — Ж.-М. Бесе), «Административный спор» (автор — Ж.-Б. Оби), «Право административной деятельности» и «Публичные службы» (автор — Ж.-Ф. Лашом), «Публичная служба в широком смысле» (автор — Ж. Бурдон), подготовленных авторитетными французскими юристами, ничего не говорится о соответствующих правоотношениях. Данное издание позволяет погрузиться в изучение и познание различных административно-правовых институтов. К примеру, Ж. Бурдон (директор Института политических исследований Экс-ан-Прованс), автор гл. 5 «Публичная служба в широком смысле», посвященной поступлению на публичную службу, государственно-служебное правоотношение вообще не рассматривает, а сразу начинает с того, что показывает источники права публичной службы, анализирует права служащих, обязательство служащего, рассматривает карьеру служащего⁸⁶. Напротив, в отечественной традиции исследования административно-правового института государственной службы лежит анализ служебного правоотношения, который так или иначе обязательно присутствует, причем даже на монографическом уровне⁸⁷.

Как представляется, обстоятельная теоретическая разработка концепции административного правоотношения в отечественной науке административного права объясняется той громадной ролью, которую в России государство исторически играло и во многом продолжает играть во всех сферах общественной жизни и, конечно же, в экономике и социальной сфере. Роль эта осуществляется путем государственного управления, а оно, будучи правовым управлением, базируется на нормах административного права. Думается, именно в этом причина основательной разработки в нашей стране теории административного правоотношения. В странах континентальной правовой семьи и тем более англосаксонской правовой семьи роль и значение государства исторически принципиально иные. Поэтому в разработке теории административного правоотношения, в основе которых лежат принципы государственного управления, не было объективной необходимости. Таким образом, есть достаточные основания утверждать, что теория административного правоотношения, разработанная отечественными административистами и отражающая особую историческую роль государства, вносит весомый вклад в доктрину административного права Российской Федерации, обогащает данную отраслевую юридическую науку.

Выводы

Проведенное историографическое исследование административного правоотношения, его догматов, динамики развития составных элементов позволило уверенно заключить, что на протяжении 100 предыдущих лет (начиная с 20-х годов XX в.) в России было разработано новое учение и сформировалось три научных школы административного права, представители которых внесли бесценный вклад в теорию административного права, в частности, в учение об административном правоотношении.

Не умоляя значения трудов представителей и последователей других научных школ, хотелось бы прежде всего выделить роль и значение **академической научной школы административного права** и, соответственно, **учения**

об административном правоотношении, представители которой, будучи в разное время научными сотрудниками Института государства и права АН СССР, а позднее РАН, разработали теоретико-правовую модель, фундамент, догматику административных правоотношений. Выделить среди них однозначно какого-либо одного бесспорного лидера, который обычно бывает у научной школы, по объективным причинам вряд ли возможно. Ученые жили и работали в разное время, в различных социально-экономических условиях, в сложной политической обстановке. Скорее можно говорить о некоем «коллективном разработчике». Подтверждение тому — научные труды той плеяды ученых-административистов, которая создавала в стенах Института теорию административных правоотношений и развивала ее на протяжении многих десятилетий, порой в ходе острых научных дискуссий. Достаточно назвать таких ярких, широко известных ученых, как С.С. Студеникин, Н.Г. Салищева, Ц.А. Ямпольская. Все вместе и каждый из них в отдельности своими научными трудами в большей или меньшей степени обогащал теорию административных правоотношений, а все вместе они способствовали формированию российской академической научной традиции, подтверждая своими новыми трудами высокий теоретический уровень научных разработок.

Академическая научная школа административного права тесно связана с **московской школой административного права**, которая является также значимой, но не должна с ней отождествляться. Академическая научная школа объективно существует и существует независимо от московской школы административного права. Основателем московской научной школы, несомненно, является Ю.М. Козлов, он сумел развить учение об административных правоотношениях, проанализировать их признаки, дать научную характеристику и выделить из общего круга иных видов правовых отношений.

Основателем **ленинградской (именно ленинградской) научной школы**, заслуженно можно признать Г.И. Петрова, который, как сказано выше, внес вклад в теорию административных правоотношений, в частности предложил и, думается, вполне убедительно обосновал существование горизонтальных административных правоотношений, в особенности такую их форму, как отношения между гражданами.

Проведенное исследование позволило выявить и определить историографические закономерности, догматику влияния разработанных моделей (школ) на формирование политико-правовых знаний о взаимосвязях между государством и обществом. Полученные знания обогащают формы и средства правового регулирования отношений в публично-правовой сфере.

Подводя итог исследованию, направленному на выявление контекстов фундаментальных для административного права как отрасли права механизмов и сложившихся представлений о сути и понятии административного отношения среди отечественных ученых-административистов, полагаем возможным сказать о том, что нормы административного права играют важную роль в жизни страны и каждого гражданина в отдельности. Развивая конституционные положения, нормы административного права не только играют существенную роль в регулировании общественных отношений, но и устанавливают общие правила, общий для всех субъектов порядок взаимоотношений, тем самым стимулируя в обществе процессы взаимодействия между государством и обществом. Изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., ознаменовали новый

⁸⁶ См.: Общие сведения об административном праве во Франции. С. 129–154.

⁸⁷ См.: Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009.

этап общественно-политического и социально-правового развития государства, обозначили новый вектор развития административного права вообще и новые направления в эволюционировании административных правоотношений. Нормы административного права переориентированы на реализацию закрепленных в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина, обеспечивают гарантии и безопасность реализации прав и свобод. Институциональные нормы устанавливают общий для всех субъектов порядок (правила) вступления в административные правоотношения, порядок реализации, защиты, контроля и прекращения действия данных отношений.

Из вышеизложенного формулируем вывод о том, что **объектом** административно-правовых отношений на современном этапе являются общественные связи, которые возникают по поводу обеспечения реализации конституционных прав и свобод граждан и их объединений; безопасности, защиты и контроля за реализацией прав и свобод участников административно-правовых отношений⁸⁸.

На нынешнем этапе общественного развития Российской Федерации, в условиях формирующегося многополярного мира и в усложнении общественных процессов необходимо продолжить работу на этом важном научном направлении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. М., 2013.
- Административное право зарубежных стран: учеб. / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штагиной. М., 2003. С. 12, 13.
- Административное право России / под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018.
- Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 82.
- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 1996. С. 69–71.
- Бельский К.С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза, 2021. С. 189, 268, 350.
- Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
- Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 18–26.
- Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11.
- Берндтс Э.Н. Опыт системы административного права. Т. 1. Обзор истории административного права и истории его литературы. Ярославль, 1898. Вып. I. С. 15, 16.
- Берцинский С. К вопросу о методологии советского управления // Сов. государство и революция права. 1930. № 10. С. 22–40.
- Берцинский С.М. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы соц. права. 1939. № 2. С. 79.
- Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 55.
- Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М., 1999. С. 391.
- Власов В.А., Евтихийев И.И., Студеникин С.С. Административное право: учеб. М., 1946. С. 12.
- Гришковец А.А. К вопросу о предмете науки административного права // О предмете науки административного права: сб. ст. по материалам круглого стола «О предмете науки административного права» (5 октября 2023 г.) / кол. авторов; под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. Н.Г. Андрианова. М., 2024. С. 49–68.
- Елистратов А.И. Административное право. М.; Л., 1929.
- Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 1–9, 85–87, 157–159; 2-е изд., испр. и доп. 1917. С. 68, 69, 128, 129.
- Зеленцов А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20.
- Зеленцов А.Б. Конституционализация административного права в России: теоретические проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 12–21.
- Иоффе О.С. Избр. труды по гражданскому праву. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Спорные вопросы учения о правоотношении. М., 2000. С. 665.
- Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949. С. 17, 18.
- Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1929.
- Кобзарь-Фролова М.Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность // Государство и право. 2022. № 4. С. 90–102.
- Кобзарь-Фролова М.Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 21–36.
- Кобзарь-Фролова М.Н. А.И. Елистратов о предмете науки административного права и соотношении с родственными науками // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 4. С. 372–386.
- Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 70, 71, 104–144.
- Кононов П.И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.
- Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 63.
- Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 8-е изд. СПб., 1909.
- Курашвили Б.П. Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 1985. С. 19.
- Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. XXI. С. 403.
- Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. 3-е изд. М., 2009. С. 372.
- Мицкевич Л.А. Новые тенденции в развитии административных правоотношений // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хамановой. С. 7–18.
- Общие сведения об административном праве во Франции. 3-е изд. Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы № 9. Посольство Франции в России. Министерство иностранных дел. 1995. С. 129–154.
- Петров Г.И. Предмет советского административного права // Сов. государство и право. 1940. № 7. С. 34–44.

⁸⁸ См. подр.: Кобзарь-Фролова М.Н. Административное правоотношение: понятие, эволюция взглядов. С. 90–102.

37. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 16, 17, 19, 21–25.
38. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юрид. ин-та им. М.И. Калинина. Л., 1954. Вып. VI. С. 41–68.
39. *Редкоус В.М.* Законодательное закрепление мер поддержки и развития в сфере кибербезопасности (российский и зарубежный опыт) // Государственная служба и кадры. 2022. № 2. С. 63–67.
40. *Рожественский А.А.* Основы общей теории права. Курс лекций, чит. на Высш. жен. юрид. курсах в Москве. М., 1912. С. 91.
41. *Салищева Н.Г.* Направления развития административно-правовых отношений // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства: сб. науч. тр. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2011. С. 18–42.
42. *Серков П.П.* Административные правоотношения // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 6 (58). С. 49–64.
43. *Серков П.П.* Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования). М., 2020.
44. *Серков П.П.* Правоотношение: теория и практика современного правового регулирования: в 3 ч. М., 2018.
45. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 304, 305.
46. *Стахов А.И.* О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 15–20.
47. *Студеникин С.С.* О предмете и системе советского административного права // Сов. государство и право. 1939. № 3. С. 102–110.
48. *Студеникин С.С.* Советское административное право: учеб. М., 1945. С. 9, 10; 1949. С. 25.
49. *Студеникин С.С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М. – Л., 1949. С. 5–60.
50. *Тарасов И.Т.* Краткий очерк науки административного права. Конспект лекций. Ярославль, 1888. Т. 1. С. 3, 11.
51. *Тарасов Н.Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 38.
52. *Фридман Л.* Введение в американское право / пер. с англ.; под ред. М. Калантаровой. М., 1992. С. 13, 94.
53. *Чаннов С.Е.* Службное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009.
54. *Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А.* О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 34.
55. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1910. Вып. 1, 2.
56. *Ямпольская Ц.А.* О месте административного права в системе социалистического права // Сов. государство и право. 1956. № 9. С. 94, 96, 98.
5. *Alekhin A.P., Karmolitsky A.A., Kozlov Yu.M.* Administrative Law of the Russian Federation: textbook for universities. M., 1996. Pp. 69–71 (in Russ.).
6. *Belsky K.S.* Administrative and Financial Law in portrait sketches. Penza, 2021. Pp. 189, 268, 350 (in Russ.).
7. *Belsky K.S.* On the question of the subject of Administrative Law // State and Law. 1997. No. 11. Pp. 14–21 (in Russ.).
8. *Belsky K.S.* On the subject and system of the science of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 10. Pp. 18–26 (in Russ.).
9. *Belsky K.S.* On the system of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 3. Pp. 5–11 (in Russ.).
10. *Berends E.N.* The experience of the administrative law system. Vol. 1. Review of the history of Administrative Law and the history of its literature. Yaroslavl, 1898. Iss. I. Pp. 15, 16 (in Russ.).
11. *Bertsinsky S.* On the question of the methodology of Soviet management // Soviet State and the Revolution of Law. 1930. No. 10. Pp. 22–40 (in Russ.).
12. *Bertsinsky S.M.* The subject of Soviet Administrative Law and the method of its study // Problems of social law. 1939. No. 2. P. 79 (in Russ.).
13. *Vedel J.* Administrative law of France. M., 1973. P. 55 (in Russ.).
14. *Vengerov A.B.* Theory of state and law: textbook for law universities. 3rd ed. M., 1999. P. 391 (in Russ.).
15. *Vlasov V.A., Evtikhiev I.I., Studenikin S.S.* Administrative Law: textbook. M., 1946. P. 12 (in Russ.).
16. *Grishkovets A.A.* On the subject of the science of Administrative Law // On the subject of the science of Administrative Law: collection of articles based on the materials of the Round Table “On the subject of the science of Administrative Law” (October 5, 2023) / Col. authors; under the general ed. of M.N. Kobzar-Frolova; ed. by N.G. Andrianova. M., 2024. Pp. 49–68 (in Russ.).
17. *Elistratov A.I.* Administrative Law. M.; L., 1929 (in Russ.).
18. *Elistratov A.I.* Basic principles of Administrative Law. M., 1914. Pp. 1–9, 85–87, 157–159; 2nd ed., rev. and add. 1917. Pp. 68, 69, 128, 129 (in Russ.).
19. *Zelentsov A.B.* Boundaries and structure of the subject of Administrative Law in modern Russia // Administrative Law and Process. 2020. No. 9. Pp. 5–20 (in Russ.).
20. *Zelentsov A.B.* Constitutionalization of Administrative Law in Russia: theoretical problems // Administrative Law and Process. 2018. No. 12. Pp. 12–21 (in Russ.).
21. *Ioffe O.S.* Selected works on Civil Law. Legal relations under Soviet Civil Law. Controversial issues of the doctrine of legal relations. M., 2000. P. 665 (in Russ.).
22. *Ioffe O.S.* Legal relations in Soviet Civil Law. L., 1949. Pp. 17, 18 (in Russ.).
23. *Kobalevsky V.L.* Soviet Administrative Law. Kharkov, 1929 (in Russ.).
24. *Kobzar-Frolova M.N.* Administrative legal relationship: the evolution of views on the concept and essence // State and Law. 2022. No. 4. Pp. 90–102 (in Russ.).
25. *Kobzar-Frolova M.N.* Academic science of domestic Administrative Law: from the origins to new achievements // Legal policy and legal life. 2021. No. 3. Pp. 21–36 (in Russ.).
26. *Kobzar-Frolova M.N.* A.I. Elistratov on the subject of the science of Administrative Law and its relation to related sciences // Legal policy and legal life. 2023. No. 4. Pp. 372–386 (in Russ.).
27. *Kozlov Yu. M.* Administrative legal relations. M., 1976. Pp. 70, 71, 104–144 (in Russ.).
28. *Kononov P.I.* Debatable issues of the theory of administrative legal relations // Administrative Law and Process. 2021. No. 2. Pp. 76–88 (in Russ.).

REFERENCES

1. Administrative Law: in 10 vols. Vol. 2: Administrative legal relations / E.B. Luparev. M., 2013 (in Russ.).
2. Administrative Law of foreign countries: textbook / ed. by A.N. Kozyrin and M.A. Shtatina. M., 2003. Pp. 12, 13 (in Russ.).
3. Administrative Law of Russia / ed. by A.I. Stakhov, P.I. Kononov. 2nd ed., rev. and add. M., 2018 (in Russ.).
4. *Alekseev S.S.* General theory of law: in 2 vols. M., 1981. Vol. 2. P. 82 (in Russ.).

29. Constitution of the Russian Federation. Comment / under the general ed. of B.N. Topornin, Yu.M. Baturin, R.G. Orekhov. M., 1994. P. 63 (in Russ.).
30. *Korkunov N.M.* Lectures on the General theory of law. 8th ed. St. Petersburg, 1909 (in Russ.).
31. *Kurashvili B.P.* Problems of the theory of public administration in the conditions of improvement of developed socialism: abstract ... Doctor of Law. M., 1985. P. 19 (in Russ.).
32. *Lenin V.I.* Complete works. Vol. XXI. P. 403 (in Russ.).
33. *Matuzov N.I., Mal'ko A.V.* Theory of the state and law: textbook. 3rd ed. M., 2009. P. 372 (in Russ.).
34. *Mitskevich L.A.* New trends in the development of administrative legal relations // Administrative and legal relations in the conditions of modernization of the Russian state: collection of scientific works / ed. by N. Yu. Khamaneva. Pp. 7–18 (in Russ.).
35. General information about Administrative Law in France. 3rd ed. Russian-French series. Information and educational materials No. 9. Embassy of France in Russia. Ministry of Foreign Affairs. 1995. Pp. 129–154 (in Russ.).
36. *Petrov G.I.* The subject of Soviet Administrative Law // Soviet State and Law. 1940. No. 7. Pp. 34–44 (in Russ.).
37. *Petrov G.I.* Soviet administrative and legal relations. L., 1972. Pp. 16, 17, 19, 21–25 (in Russ.).
38. *Petrov G.I.* Soviet administrative and legal relations // Scientific notes of Kalinin Leningrad Law Institute. L., 1954. Iss. VI. Pp. 41–68 (in Russ.).
39. *Redkous V.M.* Legislative consolidation of support and development measures in the field of cybersecurity (Russian and foreign experience) // Civil service and personnel. 2022. No. 2. Pp. 63–67 (in Russ.).
40. *Rozhdstvensky A.A.* Fundamentals of the General theory of law. A course of lectures, read at the Higher Women's Courses in Moscow. M., 1912. P. 91 (in Russ.).
41. *Salishcheva N.G.* Directions of development of administrative and legal relations // Administrative and legal relations in the conditions of modernization of the Russian state: collection of scientific works / ed. by N. Yu. Khamaneva. M., 2011. Pp. 18–42 (in Russ.).
42. *Serkov P.P.* Administrative legal relations // Herald of Kutafin University. 2019. No. 6 (58). Pp. 49–64 (in Russ.).
43. *Serkov P.P.* Legal relationship (Morality of modern legal regulation). M., 2020 (in Russ.).
44. *Serkov P.P.* Legal relationship: theory and practice of modern legal regulation: in 3 parts. 2018 (in Russ.).
45. *Starilov Yu. N.* Course of General Administrative Law: in 3 vols. Vol. 1: History. Science. Subject. Norms. Subjects. M., 2002. Pp. 304, 305 (in Russ.).
46. *Stakhov A.I.* On the need to change the paradigm of domestic Administrative Law under the influence of constitutional norms // Administrative Law and Process. 2018. No. 6. Pp. 15–20 (in Russ.).
47. *Studenikin S.S.* On the subject and system of Soviet Administrative Law // Soviet State and Law. 1939. No. 3. Pp. 102–110 (in Russ.).
48. *Studenikin S.S.* Soviet Administrative Law: textbook. M., 1945. Pp. 9, 10; 1949. P. 25 (in Russ.).
49. *Studenikin S.S.* The socialist system of public administration and the question of the subject of Soviet Administrative Law // Questions of Soviet Administrative Law. M. – L., 1949. Pp. 5–60 (in Russ.).
50. *Tarasov I.T.* A brief outline of the science of Administrative Law. Lecture notes. Yaroslavl, 1888. Vol. 1. Pp. 3, 11 (in Russ.).
51. *Tarasov N.T.* An essay on the science of police law. M., 1897. P. 38 (in Russ.).
52. *Fridman L.* Introduction to American law / transl. from English; ed. by M. Kalantarova. M., 1992. Pp. 13, 94 (in Russ.).
53. *Channov S.E.* Official legal relationship: concept, structure, provision. M., 2009 (in Russ.).
54. *Chkhikvadze V.M., Yampolskaya Ts.A.* On the system of Soviet law // Soviet State and Law. 1967. No. 9. P. 34 (in Russ.).
55. *Shershenevich G.F.* General theory of law. M., 1910. Iss. 1, 2 (in Russ.).
56. *Yampolskaya Ts.A.* On the place of Administrative Law in the system of socialist law // Soviet State and Law. 1956. No. 9. Pp. 94, 96, 98 (in Russ.).

Сведения об авторах

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

ГРИШКОВЕЦ Алексей Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119091 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

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

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