

## II. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

### Информация для цитирования:

Гришин Д. А. Административно-правовое регулирование: предмет, метод, система // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2025. Вып. 3(69). С. 389–408. DOI: 10.17072/1995-4190-2025-69-389-408.

Grishin D. A. *Administrativno-pravovoe regulirovanie: predmet, metod, sistema* [Administrative-Law Regulation: The Subject, Method, System]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2025. Issue 3(69). Pp. 389–408. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2025-69-389-408.

УДК 342.92

DOI: 10.17072/1995-4190-2025-69-389-408

### Административно-правовое регулирование: предмет, метод, система

*Исследование проведено в рамках деятельности научной школы «Организация и административно-правовые основы государственного управления в УИС», функционирующей на базе Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (г. Рязань); [https://apu.fsin.gov.ru/area/scientific\\_activities/nsch.php](https://apu.fsin.gov.ru/area/scientific_activities/nsch.php)*

**Д. А. Гришин**

Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний

E-mail: [dagr1979@rambler.ru](mailto:dagr1979@rambler.ru)

Статья поступила в редакцию 07.05.2025

**Введение:** статья посвящена анализу доктринальных проблем, связанных с определением предмета административно-правового регулирования и основных конституционно-правовых тенденций, оказывающих влияние на предмет и систему современного административного права. **Цель:** сформировать представление о предмете и методе административного (административно-процессуального) права, определить место данных отраслей в системе публичного права, систематизировать внутриотраслевое построение подотраслей и институтов. **Методы:** системно-структурный метод, примененный при формировании представления о системе правового воздействия; методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, использованные при формулировании авторских определений; сравнительно-правовой метод, давший возможность соотнести отечественный и зарубежные типы административно-правового регулирования; историко-правовой метод, позволивший рассмотреть эволюцию российского и зарубежного законодательства, регламентирующего административные отношения. **Результаты:** установлено, что критериями разделения системы права на отрасли, также служащими средствами внутриотраслевого построения подотраслей и институтов, являются две взаимосвязанные категории: «предмет» и «метод правового регулирования». Предмет – это определенная, обособленная от других сфера общественных отношений. Метод правового регулирования являет собой единую структурированную систему правового воздействия, представленную уникальным для каждой отрасли права набором сочетаний первичных способов воздействия (первый структурный уровень), правовых средств (второй уровень) и правовых приемов (третий уровень) воздействия. **Выводы:** с учетом обозначенных критериев предлагается

© Гришин Д. А., 2025



Данная работа распространяется по лицензии CC BY 4.0. Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

выделить в системе публичного права следующие отрасли: административное право, административно-процессуальное право, административно-деликтное право и судебное административно-процессуальное право (административная юстиция).

---

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование; административные правоотношения; система административного права; предмет и метод правового регулирования

---

## Administrative-Law Regulation: The Subject, Method, System

*The study was conducted within the framework of the scientific school 'Organization and administrative-law foundations of public administration in the penal system', functioning on the basis of the Academy of the FPS of Russia (Ryazan); [https://apu.fsin.gov.ru/area/scientific\\_activities/nsch.php](https://apu.fsin.gov.ru/area/scientific_activities/nsch.php)*

**D. A. Grishin**

The Academy of the FPS of Russia

E-mail: [dagr1979@rambler.ru](mailto:dagr1979@rambler.ru)

**Received 07 May 2025**

**Introduction:** the article explores doctrinal problems associated with defining the subject of administrative-law regulation and identifying the main constitutional-law trends that influence the subject and system of modern administrative law. **Purpose:** to form an idea of the subject and method of administrative (administrative-procedural) law, to determine the place of these branches in the system of public law, to systematize the intra-branch structure of the sub-branches and institutions. **Methods:** systemic-structural method, used in forming an idea of the system of legal impact; methods of analysis, synthesis, induction, deduction, used in formulating the author's definitions; comparative-legal method, used to compare domestic (Russian) and foreign types of administrative-law regulation; historical-legal method, employed to consider the evolution of Russian and foreign legislation regulating administrative relations. **Results:** the study has found two interrelated categories – the 'subject' and 'method of legal regulation' – to be the criteria for dividing the legal system into branches, also serving as means of intra-branch structuring of sub-branches and institutions. The subject is a specific sphere of social relations, separate from others. The method of legal regulation is a single structured system of legal impact, represented by a unique (for each branch of law) set of combinations of primary methods of legal impact (first structural level), means of legal impact (second level), and techniques of legal impact (third level). **Conclusions:** taking into account the abovenamed criteria, it is proposed to distinguish the following branches within the system of public law: administrative law, administrative-procedural law, administrative-tort law, and judicial administrative-procedural law (administrative justice).

---

**Keywords:** administrative-law regulation; administrative legal relations; system of administrative law; subject and method of legal regulation

---

### Введение

Системообразующей категорией любой отрасли права является предмет правового регулирования. Четкое определение предмета позволяет сконцентрировать усилия ученых и правоприменителей на проблеме систематизации соответствующей отрасли, выстраивании межотраслевых связей с другими отраслями единой правовой системы. Ввиду этого определение предмета выступает ключевой исследовательской задачей для дальнейшего формирования определенной научной доктрины. Нельзя забывать, что предмет отрасли не является «статичной», не подлежащей изменению категорией. Он развивается,

видоизменяется и корректируется под влиянием системы политико-правовых и социально-экономических факторов, в том числе изменения государственно-правового устройства, конституционных реформ, модернизации собственно отраслевого законодательства, внедрения в повседневную жизнь современных технологий. Это предопределяет необходимость оперативного реагирования на соответствующие изменения в целях максимальной адаптации отрасли права и отраслевого законодательства под новые условия. Особенно актуальным сегодня является исследование предмета и системы административного права. Данная отрасль представляет собой «надотраслевой фундамент» не только для публичного права, но и

для всей системы государственного и общественного устройства страны. Как справедливо отмечает профессор К. Колианезе, «изучение административного права требует погружения в широкий спектр вопросов социальной науки: как нормативной, так и позитивной политической теории; индивидуальное и организационное поведение, а также право, политику, социологию, государственное управление и экономику» [63, с. 2]. Следует констатировать, что предмет административного права является очень объемным и выходит за рамки отдельной отрасли права, что позволяет говорить об определенном «поглощении» административным правом смежных публично-правовых отраслей, формировании из них комплексных (межотраслевых) правовых образований, сочетающих общие начала государственного управления (административное либо административно-процессуальное право) с особенностями его осуществления в той или иной сфере. Это, в свою очередь, порождает появление таких сложных правовых конструкций, как административно-экономическое, административно-финансовое, военно-административное право [12, с. 40] либо административно-правовое регулирование в экологической, финансовой, информационной, уголовно-исполнительной и иных сферах. В данном случае отнесение соответствующей сферы к административно-правовому регулированию базируется на публичном характере общественных отношений, возникающих в процессе выполнения органами, наделенными властно-распорядительными полномочиями, своих функций. При этом отрасли законодательства, которая собственно и регулирует соответствующие общественные отношения, отводится производная (вспомогательная) роль. Естественно, что подобный подход вызывает критику у ученых – представителей иных публично-правовых наук, которые указывают на невозможность регулирования соответствующих отраслевых отношений нормами административного и/или административно-процессуального законодательства. Например, в теории финансового права сложился консенсус, что отношения, непосредственно связанные с выполнением органами государственного управления функций по планомерному образованию, распределению и использованию государственных денежных фондов, необходимых для реализации задач публичного характера и удовлетворения общесоциальных потребностей, регулируются нормами финансового законодательства и входят в предмет финансового права [56, с. 24; 57, с. 37; 58, с. 59; 59, с. 14]. Представители эколого-правовой науки также обосновывают позицию о том, что управленческие отношения, связанные с охраной окружающей среды, составляют предмет именно экологического права и регулируются не административным (административно-процессуальным) законодательством,

а нормами экологического законодательства [25, с. 135–203; 16, с. 187–256].

Усугубляет проблему определения предмета административного (административно-процессуального) права и формирования ее системы нечеткая нормативная систематизация и структурированность административного и административно-процессуального законодательства, обусловленная отсутствием базового (предпочтительно кодифицированного) федерального закона (либо законов), регламентирующего(их) основы государственного управления в Российской Федерации, в том числе закрепляющего(их):

- административные отношения в качестве самостоятельной и обособленной от других сферы правового регулирования, по аналогии с налоговым, бюджетным, водным, лесным, земельным и иным законодательством;

- единую структурированную систему органов исполнительной власти всех уровней;

- основные (типичные) государственные функции и сферы их реализации органами, наделенными властными полномочиями;

- порядок реализации (типичных) государственных функций;

- процесс взаимодействия частных и публичных субъектов, направленный на обеспечение закрепленных и гарантированных Конституцией РФ прав, свобод и законных интересов граждан.

Единственным кодифицированным нормативно-правовым актом, который, бесспорно, может быть отнесен к административному и административно-процессуальному законодательству, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ). Иные нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровней могут быть отнесены к актам административного и административно-процессуального законодательства условно, ввиду отсутствия четко определенной и закреплённой в законодательстве сферы общественных отношений, регламентируемой соответствующим законодательством и именуемой как «административные отношения».

#### **Предмет административного права и основные тенденции, формирующие представление о нем**

Современное российское административное право во многом сохранило в себе черты административного права советского периода. И это неудивительно, поскольку в Советском Союзе, особенно после Великой Отечественной войны, были сформированы базовые научные школы, которые заложили основу современной административно-правовой и административно-процессуальной науки. Причиной, обуславливающей формирование и наиболее динамичное

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон РФ от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

развитие административного права в нашей стране в советский период, явилась объективная потребность государства в научном обеспечении функционирования единой системы государственного управления, представленной самостоятельным видом органов, выполняющих организационно-распорядительные функции, – органами государственного управления<sup>1</sup>. Конституции СССР 1936 (гл. 5) и 1977 (гл. 16) годов закрепляли конституционно-правовой статус данных органов, наделяя их соответствующими полномочиями во всех сферах общественно-государственного устройства. Правовое регулирование государственно-управленческой деятельности осуществлялось нормативно-правовыми актами, которые в своей совокупности образовывали самостоятельную и крупнейшую отрасль советского права, а именно административное право или право государственного управления. Взаимодействие граждан, организаций и государства в тот исторический период выстраивалось посредством прямого целенаправленного управленческого воздействия со стороны органов государственного управления на граждан и организации. Именно управление, то есть прямое воздействие субъекта управления (орган государственного управления) на объект управления (гражданин), формируемые в рамках такого воздействия прямые и обратные связи, а также взаимодействие субъекта и объекта управления с внешней средой представляли собой единственную эффективную форму взаимодействия власти и общества. Гражданин воспринимался в качестве неотъемлемой составной части государства, деятельность гражданина должна быть подчинена государственным интересам и нацелена в первую очередь на решение общегосударственных задач. В этой связи между государственным аппаратом и гражданином не должны и не могут возникать споры и противоречия, так как их совместная созидательная деятельность объединена общей социально полезной целью и направлена на построение, укрепление и развитие социалистического государства, в рамках которого гармонично сочетаются публичные и частные интересы. Как отмечал профессор А. И. Елистратов, «советское административное право не нуждается в том подчеркнутом противополжении органов администрации и суда, которое должно было служить гарантией публичных прав граждан в буржуазном государстве» [24, с. 7]. При этом право, выполняя функцию универсального регулятора общественных отношений, обеспечивало единый процесс государственного управления. Другими словами, государственное управление осуществлялось в соответствии и во исполнение

требований законодательства, регламентирующего общественные отношения в двух взаимосвязанных сферах: в сфере внутренней организации государственного аппарата (прежде всего органов государственного управления), а также в сфере внешне властных управленческих отношений между государством и гражданами. Совокупность органически связанных между собой материальных и процессуальных норм и институтов, регулирующих данные общественные отношения, и составила предмет административного права – самостоятельной отрасли советской системы права. Профессор И. И. Евтихийев так характеризовал особенности юридических свойств правовых отношений, составляющие предмет советского административного права: «по субъектам – одной из сторон административно-правового отношения обязательно должен быть исполнительно-распределительный орган; по форме – возникает не через договорные соглашения сторон, а в силу веления управомоченного органа управления; по условиям возникновения – издание приказа администрации, устанавливающего данное административно-правовое отношение, является обязанностью администрации при наступлении определенных конкретных фактов или условий (исключение признака диспозитивности); по содержанию – административно-правовое отношение не связывается с имущественными отношениями; по порядку юрисдикции – разрешение споров и наложение санкций, связанных наличием административно-правовых отношений и административно-правовыми деликтами происходит в административном (не судебном порядке)» [23, с. 10–11]. Для административно-правовых отношений, как отмечает автор, «характерна совокупность всех обозначенных юридических свойств» [23, с. 11]. Таким образом, административные правоотношения советского периода носили линейный (отношения между руководителем и его подчиненными), императивный, неимущественный и внесудебный характер.

Общепризнанной была система административного права, включающая в себя общую и особенную части. В общей части рассматривались общие вопросы государственного управления. Особенная часть посвящена государственному управлению по отдельным отраслям: управление обороной, иностранными делами, внешней торговлей, юстицией, промышленностью, сельским хозяйством, народным здравоохранением, социальным обеспечением [23; 44; 51]. Представленная в советский период система административного права является и сегодня наиболее распространенной в административно-правовой науке [2; 5; 8; 9; 10; 31].

<sup>1</sup> Конституция Союза Советских Социалистических Республик: утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 дек. 1936 г. (с последующими изменениями и дополнениями). URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958676](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676) (дата обращения: 10.01.2025); Конституция Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red\\_1977/5478732/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/) (дата обращения: 10.01.2025).

С принятием в 1993 году Конституции РФ<sup>1</sup> изменился характер взаимоотношений между государством, обществом и гражданами. Гражданин перестал быть объектом управленческого воздействия и воспринимается уже в качестве субъекта управления, права и свободы которого являются для государства высшей ценностью и должны быть обеспечены публичной властью всех уровней. Это повлекло за собой изменение системы и структуры органов публичной власти, отказ государства от терминов «государственное управление», «орган государственного управления». На смену органам государственного управления пришли органы исполнительной власти, формируемые в интересах граждан страны и призванные реализовывать исполнительно-распорядительные функции, направленные на обеспечение и защиту закрепленных в Конституции РФ и российском законодательстве прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение основных конституционных прав и свобод человека и гражданина является для современного российского государства основным целевым ориентиром и приоритетным направлением деятельности всех государственных органов. Современное российское государство не только не отрицает возможности возникновения конфликтов и споров между частными и публичными субъектами, но и, напротив, гарантирует независимое и беспристрастное рассмотрение соответствующего спора и вынесение по нему соответствующего закону справедливого решения. Кардинальное изменение характера взаимодействия граждан и государства было обусловлено тем, что на смену прямому государственно-управленческому воздействию, носившему субъектно-объектный характер, пришло взаимодействие равных субъектов. Государство в отношениях с гражданами не управляет ими, а формирует, посредством реализации нормотворческой функции, правовые рамки, в которых гражданам и организациям предоставляются и гарантируются возможности самостоятельно и в полном объеме реализовывать закрепленные в Конституции РФ и законодательстве права и свободы. И только в случае выхода за установленные правовые рамки государство прибегает к прямому управленческому воздействию посредством применения в том числе мер государственного принуждения. Отношения между частными и публичными субъектами – это отношения двух типов: управленческие и организационные. Похожее разделение типов воздействия существует в административном праве Китая, где «частные лица выступают в качестве объекта административного управления и партнера государственного органа» [69, с. 52]. Управленческие отношения характеризуются императивностью, юридическим неравенством его участников и возможностью субъекта, наделенного властью, применять меры государственного принуждения. Организационные отношения связаны

с порядком (процессом, процедурами) осуществления определенной деятельности. Как справедливо отмечает Е. С. Сергеева, «формальной особенностью базовых организационных отношений является их тесная связь с процедурой, которая предполагает следующие условия: специализированный способ реализации; письменную форму закрепления; четко установленные порядок и сроки реализации» [42, с. 168–169]. Процессуально-процедурному регулированию деятельности органов публичной администрации отводится особое место в системе административного права США. Как отмечает профессор В. Ф. Фокс, «в большинстве современных курсов административного права анализируется то, каким образом дела проходят через то или иное ведомство, а не суть самих дел» [64, с. 1–2].

Еще одной тенденцией, оказывающей непосредственное влияние на предмет административного права, явилась предметная отраслевизация смежных с административным правом публично-правовых сфер, то есть формирование, наряду с административным, таких отраслей права, как: финансовое право, экологическое право, информационное право, энергетическое право, земельное право, водное право, лесное право и др. В предмет данных отраслей включаются в том числе управленческие отношения, связанные с реализацией органами публичной власти своих полномочий, в соответствующей, четко определенной предметом отрасли сфере общественных отношений. Означает ли это, что административное и административно-процессуальное законодательство перестает оказывать свое регулирующее воздействие на общественные отношения в данных отраслях публичного права? Ответ на данный вопрос состоит в том, что административное законодательство играет своего рода роль конституции в сфере публично-правового регулирования и обеспечивает регламентацию наиболее общих стратегических вопросов организации и осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органами публичной власти, формируя отечественную модель государственного управления. Особенности реализации данной модели, отраженные в отраслевом законодательстве, должны учитывать требования административного законодательства и не вступать в противоречия с ним.

И наконец, третьей тенденцией, оказывающей непосредственное влияние на содержание предмета административного права, является закрепленное в Конституции РФ место административного и административно-процессуального законодательства в системе правового регулирования общественных отношений. В соответствии с пунктом «к» статьи 72 Основного закона административное и административно-процессуальное законодательство, являющиеся базисом данных правовых отраслей, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее

<sup>1</sup> Российская газета. 25.12.1993. № 237.

субъектов. Из обозначенного в Конституции РФ правового предписания можно сделать следующие выводы.

Во-первых, законодатель выделяет в самостоятельную видовую категорию нормы административно-процессуального законодательства, отделяя их от материальных административно-правовых норм, тем самым на конституционном уровне формирует правовую основу для предметного обособления административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли российской системы права.

Во-вторых, являясь законодательством, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, его источниками в соответствии частью 2 статьи 76 Конституции РФ выступают федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации. В связи с этим возникает вопрос: могут ли федеральные конституционные и федеральные законы, не отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, относиться к актам административного либо административно-процессуального законодательства, то есть являться источниками административного права? Ответ на данный вопрос имеет принципиальное значение для определения содержания предмета административного права и его источников. Обратимся к решению Конституционного Суда РФ. Постановлением от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> установлено, что федеральные конституционные и федеральные законы, не отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, могут регулировать лесные отношения, становясь источниками лесного законодательства. Проводя аналогию с административным и административно-процессуальным законодательством, можно утверждать, что и его источниками могут являться федеральные конституционные и федеральные законы, не отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Сформулированное в части 2 статьи 76 Конституции РФ предписание о том, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, лишь наделяет субъекты РФ нормотворческими полномочиями в сферах, отнесенных Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, обеспечивая реализацию базового конституционного принципа построения Российского государства – принципа федерализма, и не может трактоваться как запрет либо препятствие в осуществлении нормативно-правового

регулирования соответствующих сфер федеральными конституционными и федеральными законами. В соответствии с пунктом «а» статьи 71 Конституции РФ принятие всех федеральных законов находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и монопольно осуществляется Государственной Думой Федерального Собрания в порядке, регламентируемом статьями 104–108 Конституции РФ. Единственной особенностью рассмотрения проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является процедура их согласования с субъектами Российской Федерации (ст. 109)<sup>2</sup>. Таким образом, источниками административного и административно-процессуального законодательства могут являться федеральные конституционные, федеральные законы и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты. Данные нормативно-правовые акты должны иметь межотраслевой (комплексный) характер правового регулирования. Например, Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»<sup>3</sup>, являясь источником административного права, содержит в себе нормы таких отраслей права, как финансовое право (ст. 7 «Финансовое обеспечение уголовно-исполнительной системы», ст. 34 «Государственное страхование и возмещение ущерба в случае смерти (гибели) или увечья рабочих и служащих учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов»), гражданское право (ст. 11 «Имущество уголовно-исполнительной системы»), уголовно-исполнительное право (ст. 15 «Исполнение уголовных наказаний в учреждениях, исполняющих наказания» и др.).

В-третьих, категории «административно-процессуальное законодательство» и «законодательство об административном судопроизводстве» не являются тождественными. Законодательство об административном судопроизводстве выступает элементом единой системы федерального процессуального законодательства, находящегося в соответствии Конституцией РФ в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71). Данное умозаключение основывается на положении части 1 статьи 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), в соответствии с которым порядок осуществления административного судопроизводства регулируется исключительно федеральным законодательством<sup>4</sup>. Таким образом, нормы Конституции РФ дифференцируют процессуальное законодательство в публично-правовой сфере на два вида: судопроизводство по административным

<sup>1</sup> Собр. законодательства Российской Федерации. 1998. № 3, ст. 429.

<sup>2</sup> Регламент Государственной Думы: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 янв. 1998 г. № 2134-II ГД. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 25.12.2024).

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 19 авг. 1993 г. № 33, ст. 1316.

<sup>4</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федер. закон РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

делам, регламентируемое КАС РФ, то есть судебный административный процесс, и административный процесс, регламентируемый законодательством, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, представленный КоАП РФ, законами субъектов РФ и иными нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровней, регулирующими порядок взаимодействия суда, органов, наделенных властными полномочиями, и частных субъектов при рассмотрении индивидуально-определенных дел и вынесении по ним административного либо судебного решения.

Все вышеперечисленные тенденции характеризуют:

- конституционно-правовые основы административного и административно-процессуального законодательства;

- современную систему государственного управления в России, содержание и характер управленческого воздействия, оказываемого на частноправовые субъекты в процессе выполнения публичных функций;

- соотношение административного права с иными публично-правовыми отраслями российской системы права, в том числе характер и степень «проникновения» административно-правового регулирования в другие публично-правовые отрасли;

- возросшую роль суда в вопросах обеспечения баланса частных и публичных интересов в процессе взаимодействия государственного аппарата и граждан, обусловленную формированием национальной системы административной юстиции.

Указанные тенденции не могли не отразиться на предмете административного права.

Таким образом, современные административные правоотношения, составляющие предмет административного права, – это регламентируемые административным и административно-процессуальным законодательством общественные отношения, а именно:

- 1) отношения, складывающиеся внутри системы исполнительной власти, в том числе органов и организаций, наделенных властно-распорядительными полномочиями, и надотраслевые внешне властные управленческие отношения;

- 2) общие организационные отношения в сфере взаимодействия органов, наделенных властными полномочиями, с гражданами и организациями;

- 3) охранительные административно-деликтные отношения;

- 4) отношения в сфере судебной защиты публичных интересов государства, а также прав и законных интересов частноправовых субъектов от неправомерных действий (решений) органов публичной администрации.

Спектр правовых отношений, составляющих предмет административного и административно-процессуального права, позволяет утверждать, что данная отрасль не похожа на зарубежные модели

административно-правового регулирования и обладает существенными особенностями. Например, административное право КНР – это отрасль, призванная регулировать преимущественно отношения в сфере контроля за деятельностью государственной власти. По словам профессора Ц. Ванг, «в правовой системе Китая административное право определяется, по сути, как право, относящееся к контролю за деятельностью исполнительной власти. Основная цель административного права состоит в том, чтобы сохранить полномочия правительства в рамках их законных границ, с тем, чтобы защитить граждан от злоупотреблений» [69, с. 52]. В США, как отмечает профессор Д. Мэшоу, административно-правовые отношения можно дифференцировать на три категории: конституционно-административные отношения, связанные с согласованием, назначением и смещением с должности высших должностных лиц страны, обладающих организационно-распорядительными полномочиями; организационно-административные отношения в сфере внутреннего построения системы административных органов и порядка (процедур) осуществления ими административных действий; отношения в сфере судебного надзора за законностью действий административных органов [65, с. 991–992]. При этом, как отмечает автор, процедурные аспекты организационно-административных отношений «настолько доминируют в нынешней концепции административного права, что позволяет говорить об этой области как об “административном процессе”, а не как об области административного права» [65, с. 978]. В европейских государствах административные отношения рассматриваются в основном в контексте административного судопроизводства (административной юстиции). По словам П. Крейга, именно суды ЕС внесли основной вклад в разработку теории административного права ЕС, наполнив его базовыми принципами, такими как пропорциональность, основные права, правовая определенность, законные ожидания, равенство и процессуальная справедливость [62, с. 5]. З. Ахтар, анализируя административное право Франции, указывает на всё возрастающую роль механизмов судебного надзора за исполнительно-распорядительной деятельностью в сфере отношений между гражданами и должностными лицами административных органов [61, с. 224].

Анализ научной литературы позволяет выявить общемировую тенденцию расширения сферы административно-правового регулирования за счет включения в предмет административного права судебно-административных отношений. Данная тенденция, вне зависимости от формы государственного устройства и политического строя, вполне естественна и вытекает из самой сущности демократических институтов, основанных на верховенстве права и принципе разделения властей. В Китае административные судебные разбирательства стали общепризнанной чертой политико-правового ландшафта КНР после

вступления в силу Закона об административном судопроизводстве 1989 года [68, с. 218]. Для современной России, стран ЕС и США судебный контроль и надзор за деятельностью административных органов всегда являлся обязательной и наиболее важной для общества сферой правового регулирования. Во всех государствах Азиатского региона процессы расширения судебного присутствия в сфере административных отношений также проходят, но с разной степенью интенсивности [68, с. 213].

Однако будет неправильным утверждать, что административные отношения в государствах ЕС – это исключительно отношения в сфере административного судопроизводства. В Германии, например, ученые выделяют три подхода, применяемых при отнесении общественных отношений к административно-правовым:

- теория субординации, основанная на использовании метода «превосходства и подчиненности» между органом власти и гражданином;

- предметная теория: правовые положения, дающие право или обязывающие государственный орган выполнять конкретную публичную функцию;

- теория интересов, отражающая публичные цели (интересы) возникновения и развития соответствующих правовых отношений [67].

Подводя итог, отметим, что предмет отечественного административного права уникален, это обуславливается: особенностями российской правовой системы и законодательства, в том числе наличием самостоятельного административно-охранительного законодательства, нетипичного для большинства иностранных государств; надотраслевым характером как внешне властных управленческих, так и организационных отношений, составляющих предмет данной отрасли.

#### **Доктринальные подходы к характеристике системы административного права**

Ведущими учеными в области административно-правовой науки предпринимались и продолжают предприниматься попытки доктринального обоснования новых, отвечающих требованиям современного законодательства моделей построения системы административного права посредством выявления наиболее значимых и непротиворечивых критериев, позволяющих структурировать данную систему и выделить в ней системообразующие блоки (подотрасли, институты).

Обозначим некоторые современные подходы к характеристике системы административного права.

*Первый подход:* сохранение и адаптация к современным социально-политическим условиям и действующему законодательству разработанной в советский период системы административного права, с разделением ее на общую и особенную части [3; 4; 11]. В общую часть включаются вопросы, характеризующие основы государственного управления:

- формы, методы, меры государственного управления;
- обеспечение законности в государственном управлении;
- административная ответственность;
- административный процесс;
- государственная служба и др.

Особенная часть посвящена специфике государственного управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

*Второй подход:* разделение административного права на две самостоятельные отрасли права:

1) административное право [2; 6], включающее общую (основы государственного управления; субъекты административного права; формы, методы государственного управления; обеспечение законности в государственном управлении; административные правонарушения и административная ответственность; государственная служба и др.) и особенную (государственное управление в различных сферах и отраслях) части;

2) административно-процессуальное право [13], включающее в себя теорию административного процесса и правовые основы административных производств, входящих в его структуру, и административного судопроизводства.

*Третий подход:* разделение административного права на три блока: управленческое право; полицейское право; административная юстиция [18].

*Четвертый подход:* сохранение предложенного в советский период разделения административного права на общую и особенную части, но по иным основаниям. Первым блоком в системе административного права является Общее административное право, включающее «правовые нормы, которые одинаково действуют во всех сферах организации и функционирования управления» [48, с. 439]. В систему Общего административного права входят: понятие и сущность публичного управления – «те правила, нормы, принципы, понятие и правовые институты, которые применимы ко всем областям административного права; иными словами, она регламентирует типичное, сравнимое, общее в системе управления» [48, с. 439]; субъекты управленческих действий; структура и содержание государственного управления; управленческий процесс; административное принуждение; административно-юрисдикционный процесс; административный процесс или административно-правовая судебная защита прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов управления и должностных лиц; возмещение вреда и ущерба, причиненных физическим и юридическим лицам, в административном порядке; контроль и надзор в сфере государственного управления [34; 35]. Особенная часть объединяет правовые нормы, регламентирующие конкретные сферы управленческой деятельности, например: строительное право, дорожное право, предпринимательское право, полицейское право, служебное право и т. д. [48, с. 441].



*Пятый подход:* отказ от традиционного деления административного права на общую и особенную части и разделение данной отрасли на следующие блоки: природа и система административного права; субъекты административного права и процесса; административно-правовое регулирование; механизм административно-правового управления, включающий в себя управление в различных сферах; административный процесс [55].

*Шестой («функциональный») подход:* выявление, анализ и систематизация базовых функциональных сфер общественных отношений, урегулированных административным правом, в числе которых: сфера административного нормотворчества; сфера административного правопредоставления; сфера административного обязывания; сфера административного стимулирования; сфера административного санкционирования; сфера противодействия административным деликтам; сфера разрешения административных споров; сфера противодействия административным казусам [12]. Административно-процессуальное регулирование представлено «интеграционной» теорией административного процесса, включающей в себя два вида процесса: судебный административный процесс и исполнительный (внесудебный) административный процесс [50; 52]. Основными целевыми ориентирами административного процесса являются: процессуальное обеспечение реализации основных функций государственными органами и органами, наделенными административно-публичными полномочиями, и судопроизводство по административным делам.

*Седьмой подход:* включение в систему административного права, помимо общей и особенной частей, третьей (или специальной) части, содержание которой составляет административное право зарубежных стран [1] либо административно-процессуальную деятельность [7].

*Восьмой (научно-квалификационный) подход:* отражает легально допустимые сегодня направления исследований по административному и административно-процессуальному праву, закрепленные в паспорте научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (далее – паспорт). В паспорте термин «административно» употребляется 8 раз – в контексте мер административного принуждения, производства по делам об административных правонарушениях, административных процедур и административной юстиции. (Для сравнения: в паспорте специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс»

(2017 г.), характеризующем все сферы государственного управления и взаимодействия частных и публичных субъектов, термин «административно» встречается 43 раза<sup>1</sup>.) В паспорте предложен новый термин «публично», который употребляется более 20 раз и по своему содержанию заменяет, а точнее, «поглощает», термин «административно»<sup>2</sup>. Отсутствует в паспорте и упоминание такой базовой объединяющей административно-процессуальной категории, как «административный процесс». Можно констатировать, что в административно-правовой науке произошла «тихая революция», выразившаяся в существенном сужении сферы правового регулирования, составляющей предмет административного и административно-процессуального права и, как следствие, сокращении соответствующих направлений научных исследований. Не один из сформированных в науке и обозначенных в настоящей работе подходов к характеристике системы административного права не соответствует такому узкому пониманию ее предмета. Складывается впечатление, что при формулировании содержания паспорта специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» его автор (авторы) исходил из требований пункта «к» статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции РФ, относящих административное и административно-процессуальное законодательства к совместному ведению Российской Федерации и его субъектов, источниками которого являются исключительно федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации. Такими нормативно-правовыми актами являются, например, КоАП РФ, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ)<sup>3</sup> и др. Иные нормативно-правовые акты, регламентирующие осуществление государственного управления в таких сферах, как информационная, финансовая, таможенная, экологическая, природоресурсная и др., сферах государственного контроля (надзора), государственной и муниципальной службы, по мнению разработчиков паспорта, не относятся к административному и административно-процессуальному законодательству и не составляют предмет данных правовых отраслей. Применительно к обозначенным сферам используется термин «публично-правовое».

Не будет преувеличением сказать, что подобного многообразия подчас противоречивых и не соответствующих друг другу подходов к содержанию и

<sup>1</sup> Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени [Электронный ресурс]: Приказ Министерства образования и науки РФ от 23 окт. 2017 г. № 1027. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>2</sup> Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное Приказом Министерства образования и науки РФ от 10 ноября 2017 г. № 1093 [Электронный ресурс]: Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 24 февр. 2021 г. № 118. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>3</sup> Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

характеристике системы административного права нет ни в одной другой отрасли. Причины здесь объективны и кроются в предмете административного права, многообразии и несистематизированном характере его источников.

Таким образом, опора ученых на предмет как основной и единственный критерий разделения системы права на отрасли, также служащий критерием внутриотраслевого построения подотраслей и институтов, не позволяет прийти к консенсусу относительно места административного права в системе публичного права и внутреннего построения данной отрасли.

### **Метод правового регулирования административных отношений**

Центральными элементами в системе правового регулирования, позволяющими дифференцировать отрасли права, отграничить самостоятельные отрасли от комплексных правовых образований, являются предмет и метод правового регулирования общественных отношений. Как справедливо отмечают профессора Н. И. Матузов и А. В. Малько, «в основе деления права на отрасли и институты лежат два критерия: 1) предмет правового регулирования; 2) метод правового регулирования. Они и выступают системообразующими факторами» [30, с. 399]. Дискуссии о методе правового регулирования, служащем самостоятельным критерием разделения правовых отношений на отраслевые виды, характерны не только для отечественной правовой системы. Как указывает профессор Б. Д. Маттарелла, многие ученые в основу отнесения общественных отношений к административным закладывали именно применяемый при регулировании соответствующих отношений метод «властных полномочий» [66]. По словам профессора С. Д. Князева, «именно в методе административного права должны найти отражение изменяющиеся потребности управленческих отношений в правовом регулировании, адекватном тем радикальным политическим и экономическим переменам» [26, с. 48].

В качестве методологической основы для обоснования места административного и административно-процессуального права в системе публичного права, а также внутриотраслевого построения данных отраслей обозначим сформулированную профессором В. Д. Сорокиным концепцию о едином предмете и методе правового регулирования [45]. По словам ученого, «метод правового регулирования может существовать и выполнять свою социальную функцию только как система трех первоначальных способов воздействия – дозволения, предписания и запрета» [46, с. 87–88]. Понимание метода правового регулирования в качестве «системы тесно взаимодействующих между собой юридических способов воздействия на поведение людей в форме дозволения, обязывания и запрета» довольно распространено сегодня в юридической литературе [36,

с. 19; 37, с. 27; 53, с. 9; 54, с. 93–94]. Как справедливо отмечает профессор В. Л. Кулапов, «разнообразное сочетание трех способов в рамках метода правового регулирования есть показатель его гибкости и универсальности, что и делает метод правового регулирования одним из самых эффективных средств организационного государственно-властного воздействия на поведение людей в обществе» [27, с. 103].

Первичные способы правового воздействия не являются единственными категориями, характеризующими метод правового регулирования. По мнению В. Д. Сорокина, «метод правового регулирования включает в себя совокупность юридических способов, средств и приемов воздействия социальных управляющих систем на социально-правовую среду в целом и на составляющие ее элементы» [46, с. 65]. Солидарны с позицией ученого и современные исследователи, которые также рассматривают метод правового регулирования в качестве системы взаимосвязанных средств, приемов, способов юридического воздействия на поведение людей, при помощи которых обеспечивается установленный в обществе правопорядок [14, с. 144; 19, с. 36; 33, с. 202–203; 43, с. 80–96]. Как отмечает Е. К. Щербакова, «методы сочетают в определенном соотношении средства, приемы и способы правового воздействия, необходимые и достаточные для достижения юридически значимых целей» [60, с. 13].

Таким образом, первичные способы, правовые средства и правовые приемы в совокупности и образуют систему правового воздействия, характеризующую метод правового регулирования общественных отношений. Данная система структурирована и включает три уровня. Верхний уровень структуры является собой метод правового регулирования, состоящий из системы способов воздействия на объект и предмет правового регулирования [36, с. 19]. Каждый способ правового воздействия, как указывает В. Л. Кулапов, представлен системой средств правового воздействия. Правовое средство – это система приемов правового воздействия [28, с. 330].

Основные направления научных исследований метода правового регулирования были сконцентрированы на системном анализе первичных способов правового воздействия (дозволение, предписание и запрет) и их уникальных сочетаний в различных отраслях единой правовой системы. Что касается таких категорий, как «правовые средства» и «приемы правового воздействия», то они были и в настоящее время остаются недостаточно изучены. В то же время, как справедливо отмечает А. В. Мильков, «проблема определения понятия “правовые средства” стоит достаточно остро, поскольку нередко его употребление произвольно, не подкреплено соответствующим анализом и не дает четкого представления о его смысловых границах» [32, с. 113]. Профессор М. Н. Марченко, например, отождествляет категорию «правовые средства» с такими категориями, как «правовые явления», «правовые феномены», «правовые

факторы», «правовые условия», которые могут считаться взаимозаменяемыми [39, с. 358–359]. При этом следует согласиться с позицией Ю. Б. Батурина, что «правовое средство – это самостоятельное научное понятие. В системе понятий теории права оно выполняет не дополнительную, служебную роль, а роль самостоятельной категории, раскрывающей свою сторону права, как это делают и другие понятия теории права» [17, с. 135].

Профессор С. С. Алексеев, характеризуя категорию «правовые средства», отмечал, что с общетеоретических позиций правовые средства – «это институциональные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, которым принадлежит роль ее активных центров» [15, с. 15]. Данное определение позволяет прийти к следующим умозаключениям, характеризующим содержание категории «правовые средства»: во-первых, это инструменты, обеспечивающие реализацию правовых норм посредством активного воздействия на социальную среду, систему управления либо определенных субъектов; во-вторых, это объективно существующее явление – обязательный институт правовой системы. П. В. Попинов и Е. К. Щербакова также определяют «правовое средство» в качестве юридического (правового) инструмента, посредством применения которого достигаются цели и решаются задачи правового регулирования и удовлетворяются интересы субъектов права [38, с. 7; 60, с. 12]. В свою очередь Б. И. Пугинский указывает, что категория «правовое средство» является сложной составной и представляет собой «сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества» [40, с. 87].

Обобщая изложенное, отметим, что категория «правовое средство» представляет собой сложный юридический инструмент активного воздействия права на социальную среду, систему управления либо определенных субъектов, посредством реализации которого достигаются цели и решаются задачи правового регулирования.

Правовые приемы, в свою очередь, характеризуют внутреннее содержание правовых средств, являясь первичной категорией в системе правового воздействия. Правовые приемы выражают «последовательное и акцентированное использование правовых средств в процессе их воздействия на волю и сознание адресатов» [28, с. 330].

Совокупность способов, средств и приемов правового воздействия является единой структурированной системой правового регулирования общественных отношений, обладающей уникальным для каждой отрасли права набором сочетаний первичных способов воздействия (первый структурный уровень), правовых средств (второй уровень) и правовых приемов (третий уровень) воздействия.

В рамках такой трехуровневой структуры *первичные способы воздействия* определяют базовый тип правового регулирования. Современная правовая доктрина позволяет выделить три базовых типа правового регулирования: *дозволительный* (гражданское право), *предписательный* (публичное право), *запретительный* (уголовное право). Представленный подход, связанный с дифференциацией областей научных знаний в праве по первичному способу правового воздействия, является на сегодняшний день основным и применяется в системе аттестации научно-педагогических кадров. Так, отраслевые юридические науки разделены на три направления: 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» с преобладающим для данного научного направления предписательным первичным способом правового воздействия; 5.1.3. «Частноправовые (цивилистические) науки» с дозволительным первичным способом правового воздействия; 5.1.4. «Уголовно-правовые науки» с запретом как основным первичным способом воздействия. Кроме того, процессуальное право органично встроено в систему публично-правового, частного и уголовно-правового регулирования.

*Правовые средства* – это юридические инструменты, с помощью которых определяются векторная направленность и целевые ориентиры правового воздействия. Использование самостоятельной категории «правовое средство» позволяет детализировать соответствующий первичный способ воздействия, выделив в нем такие признаки, как основания, характер и цели взаимоотношений участников соответствующего правового отношения. Данные признаки и выступают основаниями разделения правовых средств на отдельные виды.

*Приемы правового воздействия* являются самой многочисленной (в количественном плане) правовой категорией. Приемы отражают отдельные отраслевые особенности и тактические задачи, решаемые участником правоотношения при непосредственном осуществлении правового воздействия.

#### **Место административного и административно-процессуального права в системе публичного права**

Для публичного права характерен предписательный первичный способ правового воздействия. Данный способ в равной степени распространяется как на государственный аппарат, так и на граждан и организации и проявляется в юридических обязанностях всех субъектов публичных правоотношений исполнять установленные правовые предписания либо действовать в строгом соответствии с ними. Однако направленность самого правового предписания при публично-правовом регулировании может быть диаметрально противоположной: в одном случае

обязательное требование адресуется гражданину, организации либо нижестоящему государственному органу (должностному лицу), в другом – государственному аппарату со стороны гражданина (организации). Направленность правового предписания в адрес субъекта, не наделенного властью, образует отношение «власть – подчинение», при котором реализуется такое правовое средство, как «нисходящее подчинение» [22, с. 31] (администрирование, управление). В качестве правовых приемов воздействия при предписательном способе и «нисходящем подчинении» выступают такие приемы, как принуждение, стимулирование, поощрение и др. К данной группе приемов правового воздействия могут быть отнесены субординационные приемы в системе исполнительной власти, то есть приемы, реализуемые в различных сферах системы государственного управления. Таким образом, административное право (право публичного управления) – это отрасль права, характеризующаяся сочетанием предмета (общественных отношений, складывающихся внутри системы исполнительной власти, и надотраслевых внешне властных управленческих отношений) и системы правового воздействия, представляющей собой комбинацию предписательного первичного способа правового воздействия, правового средства «нисходящего подчинения» и правовых приемов властного воздействия, обеспечиваемых силой государственного принуждения. Регламенты реализации типичных государственных функций в системе государственного управления, таких как нормотворческая (принятие нормативно-правовых актов государственного управления), контрольно-надзорная и функция по управлению государственным имуществом, могут быть объединены в категорию «управленческий процесс». Отдельную группу управленческих отношений в административном праве составляют административно-договорные отношения. Для них характерна система правового воздействия, представленная сочетанием предписательного первичного способа правового воздействия и правового средства «абсолютного консенсуса». Данное правовое средство является типичным для гражданско-правовых отношений и представляет собой возможность добровольного вступления в правоотношение только при полном непротивлении его сторон. Но, в отличие от гражданских правоотношений с дозволительным первичным способом правового воздействия, вступление в договорные отношения в административном праве осуществляется в случае прямого указания в управомочивающей либо обязывающей административно-правовой норме на возможность и/или необходимость заключения соответствующего договора, то есть сочетается с предписательным способом правового воздействия. И наконец, последней комбинацией первичного способа и правового средства, применяемой при регулировании государственно-управленческих отношений, является сочетание предписательного способа правового воздействия

с правовым средством «правового компромисса». Правовой компромисс, как средство правового воздействия, наиболее типичен для трудовых отношений и характеризуется системой взаимных обязательств и правовых гарантий их обеспечения для участников соответствующих правоотношений (работодателя и работника). Отличие, по аналогии с административно-договорными отношениями, заключается в первичном предписательном способе правового воздействия, состоящем в установленной в законодательстве о государственной службе обязанности по обеспечению исполнения публичных полномочий специально уполномоченными должностными лицами, имеющими статус государственных служащих. Данная комбинация применяется при регулировании отношений в сфере государственной службы.

Система административного права в целом будет схожа с системой советского административного права и может быть представлена общей (включающей институты, характеризующие основы государственного управления, такие как: субъекты административного права; формы, методы государственного управления; обеспечение законности в государственном управлении; управленческий процесс; административно-договорное регулирование; государственная служба) и особенной (посвященной организационно-структурному построению системы государственного управления в различных сферах и отраслях) частями.

Иное сочетание первичного правового способа воздействия, правовых средств и правовых приемов представлено в организационных отношениях в сфере взаимодействия органов, наделенных властными полномочиями, с гражданами и организациями, когда направленность правового предписания адресуется источнику власти (государственному аппарату) со стороны граждан (организаций). В данном случае предписательный способ правового воздействия будет сочетаться с правовым средством «восходящего подчинения» [21, с. 31–35; 22, с. 27–31], или «реординации» [29, с. 225]. Сущность отношений данного типа строится на конституционных положениях, прямо указывающих, что функционирование государственного аппарата направлено на достижение основной цели – безусловное обеспечение прав и свобод человека как высшей ценности государства. Тем самым закрепляется и гарантируется главенствующая роль граждан страны, представляющих ее многонациональный народ, в системе государственного управления. Посредством реализации правового средства «восходящего подчинения» обеспечивается баланс частных и публичных интересов в социально-управленческой системе. Внешней формой выражения правового средства «реординации» выступают административно-процессуальные (процедурные) нормы, регламентирующие организацию и непосредственное взаимодействие органов публичной власти и граждан, с формально определенными целевыми ориентирами данного взаимодействия, с

определенной системой взаимных обязательств и правовых гарантий их обеспечения. На процессуальную форму отношений данного типа указывала профессор Н. Г. Салищева, по словам которой взаимодействие аппарата управления с гражданами и иными субъектами при рассмотрении обращений граждан в этот аппарат за реализацией в той или иной форме своих прав и законных интересов должно иметь обязательное процессуальное содержание [41, с. 153]. Значимость процессуального регулирования отношений данного типа отмечал Д. Мэшоу: «Я надеюсь, что юристов по административным вопросам удастся убедить выйти за рамки судебной доктрины и основополагающих требований внешнего административного права, чтобы увидеть, как административные процедуры действительно функционируют на уровне ведомства и как их можно улучшить» [65, с. 991–992].

Рассмотрим особенности отношений данного типа:

- инициатором отношений всегда выступает частноправовой субъект;

- данные отношения возникают (изменяются и прекращаются) непосредственно между государством, как источником публичной власти, и гражданином (организацией);

- содержательная основа данных отношений зиждется на правовом административном усмотрении, то есть на возможности выбора должностным лицом публичной администрации на основании результатов оценки определенной юридико-фактической ситуации возможного варианта своего правоприменительного поведения;

- отношения данного типа не предполагают возможности применения в отношении частноправовых субъектов мер государственного принуждения.

Органы публичной администрации в отношениях, реализуемых в системе предписательного первичного способа воздействия в сочетании с правовым средством «восходящего подчинения», выполняют функцию обязательного первичного административного нормоконтроля, схожую по своему содержанию с применяемой в финансовом праве предварительной формой финансового контроля. Целями деятельности органов публичной администрации в организационных отношениях в сфере взаимодействия с гражданами и организациями являются:

- а) обеспечение реализации частноправовыми субъектами закрепленных в Конституции РФ и законодательстве прав и законных интересов;

- б) обеспечение качества и стабильности системы государственного управления посредством выявления и минимизации рисков, связанных с осуществлением гражданами и организациями отдельных, в том числе потенциально опасных, видов деятельности.

В качестве правовых приемов в рамках реализации предписательного способа воздействия и правового средства «восходящего подчинения» будут

выступать: административно-правовые жалобы, лицензионно-разрешительные производства (процедуры), производства (процедуры) в сфере оказания государственных услуг и др.

Представленная комбинация предмета правового регулирования, способа, средств и приемов правового воздействия позволяет выделить в структуре публичного права в качестве отдельной отрасли административно-процессуальное право, с включением в него институтов, регламентирующих:

- во-первых, основы организационного взаимодействия органов публичной власти и частноправовых субъектов. В целях формирования единой правовой базы, регламентирующей основы административно-процессуальной деятельности в сфере взаимодействия государственного аппарата и граждан (организаций), нами поддерживается обоснованная профессорами Ю. Н. Стариловым [47, 49] и К. В. Давыдовым [20] концепция о необходимости принятия Федерального закона «Об административных процедурах». Данный закон, наряду с Федеральным законом № 59-ФЗ, создаст правовой базис для дальнейшего развития и совершенствования единого на федеральном и региональном государственном уровнях административно-процессуального законодательства;

- во-вторых, позитивные административные производства (процедуры) в сфере осуществления отдельных видов экономической деятельности: лицензирование, квотирование, сертификация и др.;

- в-третьих, разрешительные производства (процедуры), реализуемые в административно-политической и социально-культурной сферах: обращения граждан в органы публичной власти в целях реализации конституционных прав, таких как: право законного нахождения на территории Российской Федерации, свободного въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее (ст. 27 Конституции РФ); право граждан на объединение, включая право создавать *профессиональные союзы* для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции РФ); право на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 31 Конституции РФ); право на получение высшего образования (ст. 43 Конституции РФ); право иностранного гражданина и лица без гражданства на политическое убежище (ст. 63 Конституции РФ) и др.

Третью группу административных и административно-процессуальных отношений составляют отношения юридической ответственности, то есть охранительные административно-деликтные отношения. Особенность данного типа отношений обусловливается реализацией предписательного способа воздействия, основанного на административном запрете совершения тех или иных действий. Данные отношения связаны с нарушением правового предписания в форме запрета и возникают после его совершения (нарушение запрета выступает в качестве юридического факта возникновения охранительного административно-деликтного отношения).

Правовым средством при подобном варианте реализации первичного способа правового воздействия будет «ретроспективное проецирование», то есть установление в нарушенном правовом предписании (запрете) формально определенным субъектом признаков и состава закрепленного в конкретной норме КоАП РФ административного правонарушения.

Особенности «ретроспективного проецирования», выступающего в качестве средства правового воздействия, состоят в следующем.

1. Данное средство реализуется при дозволительном, предписательном и запретительном типе правового регулирования общественных отношений и представляет собой обязательную процессуальную форму соответствующего типа правового регулирования. Процессуальная форма является необходимым средством обеспечения баланса публичных и частных интересов при привлечении к юридической ответственности правонарушителя, разрешении спора о праве.

2. Основным способом взаимодействия участников правоотношений при «ретроспективном проецировании» является судебно-арбитражный. Его сущность заключается в таком варианте построения отношений участников процесса, при котором в решении наиболее значимых юридических вопросов между ними стоит независимый и беспристрастный арбитр.

3. Цель «ретроспективного проецирования» состоит в объективной, независимой оценке действий (бездействий) субъектов правоотношений на предмет наличия либо отсутствия в данных действиях (бездействиях) признаков и состава правонарушения, а также нарушения договорного и иного требования и обязательства.

4. Сущность «ретроспективного проецирования» составляют: деятельность специально уполномоченных лиц, направленная на определение соответствия совершенных субъектом правоотношения действий (бездействий) содержанию запретительной нормы права, устанавливающей юридическую ответственность за такие действия (бездействия) и/или причинение ему иных негативных правовых последствий; независимая (в том числе судебная) оценка деятельности специально уполномоченных лиц, реализуемая в порядке соответствующего вида судопроизводства (гражданского, административного, уголовного).

5. Результатом «ретроспективного проецирования» является официальная реакция государства на сформированную проекцию в виде назначения и исполнения конкретной меры государственного либо правового принуждения в отношении лица, совершившего правонарушение либо допустившего нарушение договорного или иного обязательства.

В качестве правовых приемов, при подобном сочетании первичного способа и средства правового воздействия, выступает единая система основанных на нормах материального и процессуального

административно-деликтного законодательства действий, обеспечивающих формирование соответствующей проекции. К ним относится деятельность уполномоченных должностных лиц, связанная с привлечением к административной ответственности правонарушителей. В системе правовых приемов при подобном типе правового регулирования можно выделить принудительные процессуально-обеспечительные приемы, представленные мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Второй группой правовых приемов являются приемы, выражающие реакцию государства на сформированную проекцию, то есть связанные с реализацией административно-правовой санкции. Данными приемами при подобном сочетании первичного способа и средства правового воздействия являются административные наказания, выступающие в качестве самостоятельной категории мер административного принуждения.

Анализируемая комбинация первичного способа, средства и приемов правового воздействия свойственна административно-деликтному праву.

Для отраслей уголовно-правового блока характерно сочетание первичного способа правового воздействия в виде правового запрета, правового средства («ретроспективного проецирования») и правовых приемов, обеспечивающих формирование проекции (уголовное право и уголовно-процессуальное право) и реакцию государства на сформированную проекцию (уголовно-исполнительное право). Применяемая при запретительном типе правового регулирования комбинация первичного способа, правового средства и правового приема воздействия в определенной степени схожа с системой правового регулирования, характерной для административно-деликтного права. Отличие состоит в первичном способе правового воздействия. Для запретительного способа правовой запрет является абсолютным, что не предполагает возможность его соблюдения либо исполнения участником соответствующего правоотношения. Запретительный характер предписания при предписательном типе правового регулирования, напротив, предполагает возможность при надлежащем исполнении либо соблюдении обязательных требований субъектом правоотношения не быть подвергнутым принудительному государственному воздействию.

Четвертой, заключительной, комбинацией является сочетание преимущественно дозволительного либо предписательного (смешанный тип) первичного способа правового воздействия и «ретроспективного проецирования». Данный тип характерен для отношений в сфере судебной защиты прав и законных интересов государства либо частноправовых субъектов от неправомерных действий (решений) органов публичной администрации и представляет собой судопроизводство по административным делам или административную юстицию.

## Результаты

Развитие разработанной В. Д. Сорокиным концепции единого метода правового регулирования позволяет упорядочить систему публичного права и выделить в ней следующие отрасли: административное право, административно-процессуальное право, административно-деликтное право и судебное административно-процессуальное право (административная юстиция). Каждая из обозначенных отраслей имеет конституционную основу для обособления и отраслевизации, обладает однородной сферой регулируемых общественных отношений, применяемой уникальной комбинацией способов, средств и приемов правового воздействия, единством и органичным сочетанием материальных и процессуально-процедурных норм и институтов.

Использование трехуровневой структуры элементов (способ – средство – прием), характеризующих метод правового регулирования, позволяет систематизировать отраслевое деление внутри единой правовой системы России. Так, например, самостоятельность отрасли финансового права обуславливается не только предметом соответствующих отраслей, но и системой правового воздействия, представленной первичным предписательным способом, правовым средством «нисходящего подчинения» и особой категорией приемов финансово-экономического воздействия на финансовую систему (финансами, на финансы и с помощью финансов). Для экологического права характерно наличие приемов эколого-правового компенсационно-восстановительного характера, направленных на природную среду и отдельные ее компоненты (приемы экологизации).

Комбинации первичных способов воздействия, правовых средств и правовых приемов реализуются в рамках единой правовой системы и позволяют оказывать комплексное правовое воздействие на участников правоотношений. При подобном комплексном воздействии первичная комбинация в системе «способ – средство – прием воздействия» выступает в качестве системообразующей. Данная комбинация формирует базовый тип правового регулирования с его главными целевыми ориентирами. Другие первичные способы, правовые средства и правовые приемы в рамках базового типа правового регулирования выполняют обеспечивающую функцию и являются производными от него. В качестве примера взаимосвязи и взаимозависимости способов, средств и приемов правового воздействия следует рассмотреть уголовно-исполнительные правоотношения. Для правоотношений данного типа характерно сочетание первичного запретительного способа, правового средства «ретроспективного проецирования» и системы правовых приемов, обеспечивающих реакцию государства на сформированную проекцию. В качестве подобных приемов и выступают регулируемые уголовно-исполнительным законодательством

регулятивные и охранительные меры воздействия на осужденных, направленные на достижение целей и решение задач уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Данные цели состоят в исправлении осужденных и предупреждении совершения новых преступлений, то есть имеют персональную (в отношении конкретного осужденного) воспитательно-корректирующую направленность. В рамках базового типа возникают, развиваются и прекращаются правоотношения «власти и подчинения», которые складываются между персоналом исправительного учреждения и осужденными. Для них характерен предписательный первичный способ воздействия, сочетающийся с правовым средством «нисходящего подчинения». Данный первичный способ, правовое средство и правовые приемы (в том числе меры принуждения) в рамках базового типа правового регулирования являются вторичными и обеспечивают достижение основных целей именно уголовно-исполнительного законодательства. Так, в случае выявления в действиях осужденного признаков правонарушения должностное лицо уголовно-исполнительной системы наделяется правом на применение принудительной меры, направленной на прекращение противоправного поведения. Данная мера является не чем иным, как производным от базового (запретительного) типа правового регулирования, правовым приемом, относящимся к комбинации: первичного средства – предписания, правового способа – «нисходящего подчинения» и приема – принуждения. Рассматриваемая комбинация в уголовно-исполнительных правоотношениях гарантирует их нормальное течение, то есть обеспечивает достижение основных целей уголовного и уголовно-исполнительного законодательства.

## Выводы

1. Предмет административно-правового регулирования составляют четыре вида правовых отношений: надотраслевые управленческие, общие организационные, административно-деликтные и судебные административно-процессуальные.

2. Критериями разделения системы права на отрасли, также служащими средствами гармоничного и сбалансированного внутриотраслевого построения подотраслей и институтов, являются две взаимосвязанные категории: предмет и метод правового регулирования. Предмет – это определенная, обособленная от других сфера общественных отношений. Метод правового регулирования являет собой единую структурированную систему правового воздействия, представленную уникальным для каждой отрасли права набором сочетаний первичных способов воздействия (первый структурный уровень), правовых средств (второй уровень) и правовых приемов (третий уровень) воздействия. Различные комбинации первичных способов, правовых средств и правовых приемов реализуются в рамках единой правовой

системы и позволяют оказывать комплексное правовое воздействие на участников правоотношений.

3. С учетом обозначенных критериев предлагается выделить в системе публичного права следующие отрасли: административное право, административно-процессуальное право, административно-деликтное право и судебное административно-процессуальное право (административная юстиция).

#### Библиографический список

1. Административное право: курс лекций. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2012. 704 с.
2. Административное право: учебник для общеобразовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России / под общ. ред. А. И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. 535 с.
3. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право: учебник / М.: Юрайт, 2015. 574 с.
4. Административное право: учебник / под общ. ред. А. В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. 530 с.
5. Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2020. 340 с.
6. Административное право: учебник / под ред. А. И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2024. 471 с.
7. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: НОРМА, 2025. 736 с.
8. Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С. А. Старостина; Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина. М.: ИНФРА-М, 2010. 505 с.
9. Административное право России. Особенная часть: учебник / под ред. С. А. Старостина. М.: ИНФРА-М, 2012. 486 с.
10. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2015. 568 с.
11. Административное право Российской Федерации: учебник: в 2 т / под ред. Л. Л. Попова. М.: МГЮА, 2025. Т. 2. 312 с.
12. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. И. Стахова, В. А. Зюзина. М.: РГУП, 2022. 420 с.
13. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А. И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2017. 376 с.
14. Актуальные проблемы теории права: учебник / И. А. Андреева, В. С. Афанасьев, И. В. Гончаров [и др.]. М.: Академия управления МВД РФ, 2021. 400 с.
15. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификации // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 61–72.
16. Барбашова Н. В. Экологическое право: учебник. М.: ИНФРА-М, 2024. 538 с.
17. Батурина Ю. Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 149 с.
18. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
19. Березина Е. А. Метод правового регулирования: теоретико-правовые проблемы понимания // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако: Материалы III Междунар. науч.-практ. конф. в 2 т. (Тамбов, 24–25 мая 2019 г.). Тамбов: Изд. дом «Державинский», 2019. Т. 1. С. 34–38.
20. Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 655 с.
21. Демин А. А. Административное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Зерцало-М, 2002. 379 с.
22. Демин А. А. Метод правового регулирования как критерий ограничения административного права от других отраслей российского права, включая конституционное // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2004. № 2. С. 21–32.
23. Евтихеев И. И., Власов В. А. Административное право СССР: Учебник для юридических институтов и факультетов. М.: Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1946. 335 с.
24. Елистратов А. И. Административное право РСФСР: учебник / под общ. ред. Д. А. Магеровского. Л., 1925. 215 с.
25. Ерофеев Б. В. Экологическое право России. Общая часть: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024. 230 с.
26. Князев С. Д. Предмет и система административного права Российской Федерации: традиционные взгляды и современные реалии // Юрист. 2001. № 5. С. 48–52.
27. Кулапов В. Л., Хохлова И. С. Способ правового регулирования. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2010. 176 с.
28. Кулапов В. Л. Теория государства и права: учебник. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2011. 486 с.
29. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987. 292 с.
30. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд. М.: Юрист, 2001. 671 с.
31. Мигачев Ю. И. Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов; под ред. Л. Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. 484 с.
32. Мильков А. В. К определению понятия «правовые средства» // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113–115.
33. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. 464 с.
34. Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2016. Ч. 1. 760 с.
35. Общее административное право: учебник: в 2 ч.: Административно-деликтное право; Административное судопроизводство / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2017. Ч. 2. 822 с.



36. *Осипов М. Ю.* Методы и способы правового регулирования и правотворчества: понятие и соотношение // Современное право. 2010. № 9. С. 18–21.
37. *Пешков А. Б.* О методе правового регулирования // Правоведение. 1971. № 2. С. 26–29.
38. *Попинов П. В.* Правовые средства регулирования рыночных отношений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. 188 с.
39. *Марченко М. Н.* Проблемы теории государства и права: учебник для студентов вузов. М.: Проспект, 2005. 1330 с.
40. *Пугинский Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юрид. лит., 1984. 224 с.
41. *Салищева Н., Абросимова Е.* Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 149–162.
42. *Сергеева Е. С.* Особенности организационных отношений в гражданском праве // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 166–171.
43. *Сидорова Е. В.* Теоретические основы комплексного правового регулирования: монография / Е. В. Сидорова. М.: Юстиция, 2017. 245 с.
44. Советское административное право: учебник для вузов по спец. «Правоведение» / под ред. Ю. М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1985. 542 с.
45. *Сорокин В. Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. 661 с.
46. *Сорокин В. Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1976. 142 с.
47. *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4(39). С. 8–27.
48. *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сб. избр. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 640 с.
49. *Старилов Ю. Н.* Много административных процессов не бывает, или административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса (по следам научно-практической конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.)) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 287–293.
50. *Стахов А. И., Кононов П. И.* Внесудебное административно-процессуальное право России: учебник. М.: Юрайт, 2025. 244 с.
51. *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихьев И. И.* Советское административное право: учебник для юридических высших учебных заведений / Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950. 438 с.
52. Судебное административно-процессуальное право России: учебник. М.: Юрайт, 2024. 571 с.
53. *Теряевский С. А.* Система методов правового регулирования в юридической практике современного российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 30 с.
54. *Тиунова Л. Б.* Системные связи правовой действительности: методология и теория. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1991. 133 с.
55. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 798 с.
56. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М.: Проспект, 2017. 648 с.
57. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 768 с.
58. Финансовое право (общая часть): учеб. пособие / отв. ред. А. С. Чуева, П. М. Курдюк, И. Н. Иваненко. Краснодар, 2013. 141 с.
59. *Шохин С. О.* К вопросу о предмете и системе финансового права // Финансовое право. 2019. № 2. С. 12–14.
60. *Щербакова Е. К.* Механизм правового воздействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 38 с.
61. *Akhtar Z.* French Constitution, Droit Administratif and the Civil Code // European Journal of Law Reform. 2017. № (19) 3. Pp. 224–240.
62. *Craig P.* EU administrative law – the *acquis*. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI\\_NT\(2010\)432745\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf).
63. *Coglianese C.* Administrative Law: The U.S. and Beyond // Public Law and Legal Theory Research Paper Series Research Paper. 2015. № 16–20. 14 p.
64. *Fox W. F.* Understanding Administrative Law. 4th ed. The Catholic University of America, 2000. 27 p.
65. *Mashaw J. L.* The American Model of Federal Administrative Law: Remembering the First One Hundred Years // The George Washington Law Review. 2010. Vol. 78. № 5. Pp. 975–992.
66. *Mattarella B. G.* Administrative law in Italy: an historical sketch // Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. 2010. Vol. 4. Pp. 1009–1054.
67. *Schmitz T.* Introduction to German administrative law // German Public Law. URL: [https://www.thomasschmitz-astana.kz/Downloads/Schmitz\\_GermanPublicLaw\\_slide8.pdf](https://www.thomasschmitz-astana.kz/Downloads/Schmitz_GermanPublicLaw_slide8.pdf).
68. *Thiruvengadam A. K.* Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives by T. Ginsburg & A. H. Y. Chen, eds. [a book review] // Singapore Journal of Legal Studies. 2010. July Pp. 211–221.
69. *Wang Z.* Chinese Administrative Law in Transitional Society // Hallinon Tutkimus. 2004. Issue 4. Pp. 52–61.

## References

1. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a course of lectures. St. Petersburg, 2012. 704 p. (In Russ.).
2. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a textbook. Ed. by A. I. Kaplunov. Moscow, 2011. 535 p. (In Russ.).
3. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a textbook. Ed. by N. M. Konin, E. I. Matorina. Moscow, 2015. 574 p. (In Russ.).
4. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a textbook. Ed. by A. V. Zubach. Moscow, 2019. 530 p. (In Russ.).
5. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a textbook. Ed. by A. S. Telegin. Perm, 2020. 340 p. (In Russ.).
6. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a textbook. Ed. by A. I. Kaplunov. St. Petersburg, 2024. 471 p. (In Russ.).
7. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]: a textbook. Ed. by L. L. Popov, M. S. Studenikina. Moscow, 2025. 736 p. (In Russ.).
8. *Administrativnoe pravo Rossii. Obshchaya chast'* [Administrative Law of Russia. General Part]: a textbook. Ed. by S. A. Starostin. Moscow, 2010. 505 p. (In Russ.).
9. *Administrativnoe pravo Rossii. Osobennaya chast'* [Administrative Law of Russia. Special Part]: a textbook. Ed. by S. A. Starostin. Moscow, 2012. 486 p. (In Russ.).
10. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]: a textbook. Ed. by L. L. Popov. Moscow, 2015. 568 p. (In Russ.).
11. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]: a textbook: in 2 vols. Ed. by L. L. Popov. Moscow, 2025. Vol. 2. 312 p. (In Russ.).
12. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]: a textbook. Ed. by A. I. Stakhov, V. A. Zyuzin. Moscow, 2022. 420 p. (In Russ.).
13. *Administrativno-protsessual'noe pravo* [Administrative Procedural Law]: a textbook. Ed. by A. I. Kaplunov. St. Petersburg, 2017. 376 p. (In Russ.).
14. *Aktual'nye problemy teorii prava* [Current Problems of the Theory of Law]: a textbook. Ed. by I. A. Andreeva, V. S. Afanas'ev, I. V. Goncharov et al. Moscow, 2021. 400 p. (In Russ.).
15. Alekseev S. S. *Pravovye sredstva: postanovka problemy, ponyatie, klassifikatsii* [Legal Means: The Problem Statement, Concept, Classification]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* – Soviet State and Law. 1987. Issue 6. Pp. 61–72. (In Russ.).
16. Barbashova N. V. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]: a textbook. Moscow, 2024. 538 p. (In Russ.).
17. Baturina Yu. B. *Pravovaya forma i pravovoe sredstvo v sisteme ponyatiy teorii prava: dis. ... kand. yurid. nauk* [A Legal Form and a Legal Means in the System of Concepts of the Theory of Law: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2001. 149 p. (In Russ.).
18. Bel'skiy K. S. *K voprosu o predmete administrativnogo prava* [On the Subject of Administrative Law]. *Gosudarstvo i pravo* – State and Law. 1997. Issue 11. Pp. 14–21. (In Russ.).
19. Berezina E. A. *Metod pravovogo regulirovaniya: teoretiko-pravovye problemy ponimaniya* [Method of Legal Regulation: Theoretical and Legal Problems of Understanding]. *Tambovskie pravovye chteniya imeni F. N. Plevako* [Tambov Legal Readings named after F. N. Plevako]: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference: in 2 vols. Tambov, 2019. Vol. 1. Pp. 34–38. (In Russ.).
20. Davydov K. V. *Administrativnye protsedury: kontseptsiya pravovogo regulirovaniya: dis. ...d-ra yurid. nauk* [Administrative Procedures: The Concept of Legal Regulation: Dr. jurid. sci. diss.]. Nizhny Novgorod, 2020. 655 p. (In Russ.).
21. Demin A. A. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]: a course of lectures. Moscow, 2002. 379 p. (In Russ.).
22. Demin A. A. *Metod pravovogo regulirovaniya kak kriteriy otgranicheniya administrativnogo prava ot drugikh otrasley rossiyskogo prava, vklyuchaya konstitutsionnoe* [Method of Legal Regulation as a Criterion for Distinguishing Administrative Law from Other Branches of Russian Law, Including Constitutional Law]. *Vestnik RUDN, ser. Yuridicheskie nauki* – Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2004. Issue 2. Pp. 21–32. (In Russ.).
23. Evtikhiev I. I., Vlasov V. A. *Administrativnoe pravo SSSR* [Administrative Law of the USSR]: a textbook. Moscow, 1946. 335 p. (In Russ.).
24. Elistratov A. I. *Administrativnoe pravo RSFSR* [Administrative Law of the RSFSR]: a textbook. Ed. by D. A. Magerovskiy. Leningrad, 1925. 215 p. (In Russ.).
25. Erofeev B. V. *Ekologicheskoe pravo Rossii. Obshchaya chast'* [Environmental Law of Russia. General Part]: a textbook for universities. Moscow, 2024. 230 p. (In Russ.).
26. Knyazev S. D. *Predmet i sistema administrativnogo prava Rossiyskoy Federatsii: traditsionnye vzglyady i sovremennye realii* [The Subject and the System of Administrative Law of the Russian Federation: Traditional Views and Modern Realities]. *Yurist* – Lawyer. 2001. Issue 5. Pp. 48–52. (In Russ.).
27. Kulapov V. L., Khokhlova I. S. *Sposob parvovogo regulirovaniya* [Method of Legal Regulation]. Saratov, 2010. 176 p. (In Russ.).
28. Kulapov V. L. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]: a textbook. Saratov, 2011. 486 p. (In Russ.).
29. Kurashvili B. P. *Ocherk teorii gosudarstvennogo upravleniya* [An Essay on the Theory of Public Administration]. Moscow, 1987. 292 p. (In Russ.).

30. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]: a course of lectures. 2nd ed. Moscow, 2001. 671 p. (In Russ.).
31. Migachev Yu. I., Popov L. L., Tikhomirov S. V. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]: a textbook for universities. 4th ed., rev. and exp. Ed. by L. L. Popov. Moscow, 2024. 484 p. (In Russ.).
32. Mil'kov A. V. *K opredeleniyu ponyatiya «pravovye sredstva»* [On the Definition of the Concept of 'Legal Means']. *Biznes v zakone* – Business in Law. 2009. Issue 1. Pp. 113–115. (In Russ.).
33. Morozova L. A. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]: a textbook. Moscow, 2024. 464 p. (In Russ.).
34. *Obshchee administrativnoe pravo* [General Administrative Law]: a textbook: in 2 pts. Ed. by Yu. N. Starilov. Voronezh, 2016. Pt. 1. 760 p. (In Russ.).
35. *Obshchee administrativnoe pravo* [General Administrative Law]: a textbook: in 2 pts. Ed. by Yu. N. Starilov. Voronezh, 2017. Part 2. *Administrativno-deliktное pravo; Administrativnoe sudoproizvodstvo* [Administrative-Tort Law; Administrative Court Proceedings]. 822 p. (In Russ.).
36. Osipov M. Yu. *Metody i sposoby pravovogo regulirovaniya i pravotvorchestva: ponyatie i sootnoshenie* [The Methods and Ways of Legal Regulation and Law-Making: the Concept and Correlation]. *Sovremennoe pravo* – Modern Law. 2010. Issue 9. Pp. 18–21. (In Russ.).
37. Peshkov A. B. *O metode pravovogo regulirovaniya* [On the Method of Legal Regulation]. *Pravovedenie* – Law Studies. 1971. Issue 2. Pp. 26–29. (In Russ.).
38. Popinov P. V. *Pravovye sredstva regulirovaniya rynochnykh otnosheniy v sovremennoy Rossii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal Means of Regulating Market Relations in Modern Russia: Cand. jurid. sci. diss.]. Nizhny Novgorod, 2005. 188 p. (In Russ.).
39. *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the Theory of State and Law]: a textbook for university students. Ed. by M. N. Marchenko. Moscow, 2005. 1330 p. (In Russ.).
40. Puginskiy B. I. *Grazhdansko-pravovye sredstva v khozyaystvennykh otnosheniyakh* [Civil Law Means in Economic Relations]. Moscow, 1984. 224 p. (In Russ.).
41. Salishcheva N., Abrosimova E. *Administrativnaya reforma i administrativnyy protsess v Rossii* [Administrative Reform and the Administrative Process in Russia]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* – Comparative Constitutional Review. 2005. Issue 3 (52). Pp. 149–162. (In Russ.).
42. Sergeeva E. S. *Osobennosti organizatsionnykh otnosheniy v grazhdanskom prave* [The Features of Organizational Relations in Civil Law]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo* – Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod. 2016. Issue 3. Pp. 166–171. (In Russ.).
43. Sidorova E. V. *Teoreticheskie osnovy kompleksnogo pravovogo regulirovaniya* [Theoretical Foundations of Complex Legal Regulation]: a monograph. Moscow, 2017. 245 p. (In Russ.).
44. *Sovetskoe administrativnoe pravo* [Soviet Administrative Law]: a textbook. Moscow, 1985. 542 p. (In Russ.).
45. Sorokin V. D. *Pravovoe regulirovanie: predmet, metod, protsess (makrouroven')* [Legal Regulation: The Subject, Method, Process (Macro Level)]. St. Petersburg, 2003. 661 p. (In Russ.).
46. Sorokin V. D. *Metod pravovogo regulirovaniya. Teoreticheskie problemy* [Method of Legal Regulation. Theoretical Problems]. Moscow, 1976. 142 p. (In Russ.).
47. Starilov Yu. N. *Administrativnye protsedury – neot'emlemaya chast' zakonodatel'stva o gosudarstvennom i munitsipal'nom upravlenii: problemy teorii, praktiki i zakonotvorchestva* [Administrative Procedures as an Integral Part of Legislation on State and Municipal Administration: Problems of Theory, Practice and Law-making]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2019. Issue 4 (39). Pp. 8–27. (In Russ.).
48. Starilov Yu. N. *Iz publikatsiy poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...* [From Publications of Recent Years: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...]: a collection of selected scientific papers. Voronezh, 2010. 640 p. (In Russ.).
49. Starilov Yu. N. *Mnogo administrativnykh protsessov ne byvaet, ili administrativnoe sudoproizvodstvo – edinstvennyy vid sovremennogo rossiyskogo administrativnogo protsessa (po sledam nauchno-prakticheskoy konferentsii na temu «Sovremennye problemy postroeniya rossiyskoy modeli administrativnogo protsessa» (Sibirskiy yuridicheskiy universitet, g. Omsk, 4 iyunya 2021 g.))* [There Are Not Too Many Administrative Processes, or Administrative Court Proceedings as the Only Type of Modern Russian Administrative Process (Following the Scientific and Practical Conference on 'Modern Problems of Building a Russian Model of Administrative Process' (Siberian Law University, Omsk, 2021, June 4))]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. Issue 2 (45). Pp. 287–293. DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2021.2/3482. (In Russ.).
50. Stakhov A. I. *Vnesudebnoe administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Extrajudicial Administrative Procedural Law of Russia]: a textbook. Moscow, 2025. 244 p. (In Russ.).
51. Studenikin S. S., Vlasov V. A., Evtkhiev I. I. *Sovetskoe administrativnoe pravo* [Soviet Administrative Law]: a textbook. Moscow, 1950. 438 p. (In Russ.).
52. *Sudebnoe administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Judicial Administrative Procedure Law of Russia]: a textbook. Moscow, 2024. 571 p. (In Russ.).
53. Teryaevskiy S. A. *Sistema metodov pravovogo regulirovaniya v yuridicheskoy praktike sovremennogo rossiyskogo gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The System of Methods of Legal Regulation in the Legal Practice of the Modern Russian State: Synopsis of Cand. jurid. sci. diss.]. Saratov, 2009. 30 p. (In Russ.).

54. Tiunova L. B. *Sistemnye svyazi pravovoy deystvitel'nosti: metodologiya i teoriya* [System Connections of Legal Reality: Methodology and Theory]. St. Petersburg, 1991. 133 p. (In Russ.).

55. Tikhomirov Yu. A. *Kurs administrativnogo prava i protsessa* [A Course on Administrative Law and Process]. Moscow, 1998. 798 p. (In Russ.).

56. *Finansovoe pravo* [Financial Law]: a textbook. Ed. by E. Yu. Gracheva. Moscow, 2017. 648 p. (In Russ.).

57. *Finansovoe pravo* [Financial Law]: a textbook. 4th ed. Ed. by N. I. Khimicheva. Moscow, 2011. 768 p. (In Russ.).

58. *Finansovoe pravo (obshchaya chast')* [Financial Law (General Part)]: a textbook. Ed. by A. S. Chueva, P. M. Kurdyuk, I. N. Ivanenko. Krasnodar, 2013. 141 p. (In Russ.).

59. Shokhin S. O. *K voprosu o predmete i sisteme finansovogo prava* [On the Subject and the System of Financial Law]. *Finansovoe pravo* – Financial Law. 2019. Issue 2. Pp. 12–14. (In Russ.).

60. Shcherbakova E. K. *Mekhanizm pravovogo vozdeystviya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The Mechanism of Legal Impact: Synopsis of Cand. jurid. sci. diss.]. Saratov, 2021. 38 p. (In Russ.).

61. Akhtar Z. French Constitution, Droit Administratif and the Civil Code. *European Journal of Law Reform*. 2017. Issue (19) 3. Pp. 224–240. DOI: 10.5553/EJLR/138723702017019003003. (In Eng.).

62. Craig P. *EU Administrative Law – The Acquis*. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI\\_NT\(2010\)432745\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf). (In Eng.).

63. Coglianese C. Administrative Law: The U.S. and Beyond. *Public Law Research Paper*. 2015. Issue 16–20. 14 p. (In Eng.).

64. Fox W. F. *Understanding Administrative Law*. 4th ed. The Catholic University of America, 2000. 27 p. (In Eng.).

65. Mashaw J. L. The American Model of Federal Administrative Law: Remembering the First One Hundred Years. *The George Washington Law Review*. 2010. Vol. 78. Issue 5. Pp. 975–992. (In Eng.).

66. Mattarella B. G. Administrative Law in Italy: A Historical Sketch. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. 2010. Vol. 4. Pp. 1009–1054. (In Eng.).

67. Schmitz T. Introduction to German Administrative Law. *German Public Law*. Available at: [https://www.thomas-schmitz-astana.kz/Downloads/Schmitz\\_GermanPublicLaw\\_slide8.pdf](https://www.thomas-schmitz-astana.kz/Downloads/Schmitz_GermanPublicLaw_slide8.pdf). (In Eng.).

68. Thiruvengadam A. K. Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives by T. Ginsburg & A. H. Y. Chen, eds. [a book review]. *Singapore Journal of Legal Studies*. July 2010. Pp. 211–221. (In Eng.).

69. Wang Z. Chinese Administrative Law in Transitional Society. *Hallinon Tutkimus*. 2004. Issue 4. Pp. 52–61. (In Eng.).

#### Информация об авторе:

##### Д. А. Гришин

Кандидат юридических наук, доцент,  
докторант факультета подготовки  
научно-педагогических кадров  
Академия права и управления  
Федеральной службы исполнения наказаний  
390000, Россия, г. Рязань, ул. Сенная, 1

ORCID: 0009-0008-6281-9851  
ResearcherID: MCX-4186-2025

Статьи в БД «Scopus» / «Web of Science»:  
DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).115-123

#### About the author:

##### D. A. Grishin

Academy the FPS of Russia  
1, Sennaya st., Ryazan, 390000, Russia

ORCID: 0009-0008-6281-9851  
ResearcherID: MCX-4186-2025

Articles in Scopus / Web of Science:  
DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(4).115-123