

# **О предмете науки административного права (краткий обзор круглого стола, 5 октября 2023 года)**

## **About the subject of administrative law science (round table summary, October 5, 2023)**

### **Кобзарь-Фролова М.Н.**

Д-р юрид. наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва  
e-mail: adminlaw@igpran.ru

### **Kobzar-Frolova M.N.**

Doctor of Legal Sciences, Professor, Chief Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Moscow  
e-mail: adminlaw@igpran.ru

### **Аннотация**

5 октября 2023 г. в Институте государства и права Российской академии наук состоялся круглый стол на тему «О предмете науки административного права», в рамках которого ведущие ученые-административисты приняли участие в дискуссии по вопросам определения предмета науки административного права, его границ и элементов. Были рассмотрены такие актуальные для науки административного права вопросы, как: формирование в рамках административного права новых отраслей регулирования, отражающее эффект расширения действия публичного права за традиционные границы; выделение в предмете науки административного права функциональной и предметной сферы; рассмотрение предмета науки административного права с позиции изменяющихся под влиянием различных внешних факторов общественных отношений; построение соотношения между предметом науки административного права и предметом отрасли административного права и др.

**Ключевые слова:** наука административного права, административно-правовые нормы, административно-правовые категории, административно-правовые отношения, наука об управлении, полицейское право.

### **Abstract**

On October 5, 2023, a round table was held at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences on the topic “On the subject of the science of administrative law,” during which leading administrative scientists took part in a discussion on the issues of defining the subject of the science of administrative law, its boundaries and elements. Issues relevant to the science of administrative law were considered: the formation of new branches of regulation within the framework of administrative law, reflecting the effect of expanding the scope of public law beyond traditional boundaries; highlighting the functional and subject areas in the subject of administrative law science; consideration of the subject of the science of administrative law from the perspective of social relations changing under the influence of various external factors; building a relationship between the subject of the science of administrative law and the subject of the branch of administrative law and others.

**Keywords:** science of administrative law, administrative legal norms, administrative legal categories, administrative legal relations, management science, police law.

Такие базовые понятия, как система науки, объект и предмет науки, методы науки – являются ключевыми для любой области знаний и не теряют своей актуальности с течением времени. Наука административного права на протяжении всей эволюции от науки полицейского права до современной науки служит целям получения новых объективных знаний о своем предмете, формирует свой понятийный аппарат, методологию, основные категории. При этом понимание предмета науки административного права оставалось дискуссионным на всем протяжении ее развития.

Это обусловило выбор темы круглого стола «О предмете науки административного права», который с большим успехом состоялся 5 октября 2023 г. в ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук (далее – Институт, ИГП РАН). Мероприятие организовано сектором административного права и административного процесса ИГП РАН при информационной поддержке журнала «Правовая политика и правовая жизнь». В нем приняло участие более пятидесяти участников.

С приветственным словом к собравшимся обратились первый заместитель директора Института д-р юрид. наук, профессор Е.В. Виноградова и заместитель директора Института по науке, д-р юрид. наук С.В. Маликов.

Дискуссию открыл и задал тон обсуждаемой проблеме д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации С.В. Запольский. Утверждая, что наука и научная деятельность близкие, но не тождественные понятия, докладчик обратил внимание собравшихся на то, что и юридическая практика, и законотворчество, и экспертиза судебных дел требуют научного подхода и обобщения. Без науки невозможно преподавание права. Вместе с тем, как таковая, наука предполагает исследование глубинных процессов формирования и изменения «материи права» и требует высокого уровня абстрагирования, познания существа взаимоотношений субъектов управленческих юрисдикционных и правоохранительных отношений. Примеры таких исследований весьма многочисленны и в прошлом, и в современной литературе.

Многие теоретические и методологические проблемы, если и решаются, то зачастую по ходу осуществления практической исполнительно-распорядительной деятельности, науке же остается обосновать и аргументировать соответствующие решения. Требуется сделать науку локомотивом развития теории и практики административистики – в этом залог успеха на новом этапе развития российской государственности. Важнейшей и, пожалуй, главной функцией науки административного права служит разработка новых способов усовершенствования применяемых юридических конструкций. Ряд теоретических устоев административного права не полностью соответствует действующей Конституции РФ и законам России. Юридические конструкции – универсальный путь организации правового регулирования, обеспечивающий слитное и непротиворечивое взаимодействие всех отраслей права и регулятивных комплексов в ходе правового регулирования. Конструируя администрирование, наука и призвана, и способна исполнительную деятельность и правовую охрану управленческих отношений интегрировать с регулированием товарно-денежных, трудовых и иных отношений без урона для методов действия различных отраслей права.

Наука административного права – важнейший способ объединения всей сферы административистики. Возникновение различных «ответвлений», таких как конкурентное право, спортивное право, таможенное право, миграционное право и др. не означает дробление административного права, а, скорее, наоборот – возникновение «семьи» регулятивных комплексов, объединенных единой философией, общим методом правового регулирования, едиными процессуально-процедурными способами реализации, различающихся только конкретными предметами применения единых юридических конструкций. Для науки административного права новые отрасли регулирования – это эффект расширения действия публичного права за традиционные границы. Наконец, нельзя не учитывать и то, что без административного содействия и обеспечения невозможно достижение целей и идеалов частного права; ценности последнего во многом совпадают с ценностями административистики.

Большой интерес собравшихся вызвало предложение о выделении в предмете науки административного права функциональной и предметной сферы. В качестве предметной сферы предложено принять публичное администрирование, сферу административно-организационного взаимодействия органов публичной власти и сферу административно-публичного взаимодействия частных лиц. Функциональные сферы в структуре предмета административного права предложено дифференцировать на: функциональные сферы публичного администрирования, которые включают в себя сферы административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного стимулирования, административного санкционирования, сферы противодействия административным деликтам и казусам и сферу разрешения внесудебных административных споров. Данная позиция стала новой для участников и вызвала ответную дискуссию.

Широкую поддержку нашла позиция о неотъемлемой связанности предмета науки административного права с предметом административного права как отрасли права. В рамках традиционной концепции административное право с давних времен ассоциируется с государственным управлением. В соответствии с кибернетической концепцией административное право стало рассматриваться в узком понимании как отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие лишь в процессе организации и деятельности исполнительной власти. В современный период своего развития административное право представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти.

Такой подход к административному праву обусловлен, в том числе, реализацией синергетической концепции публичного управления. Ведь синергетический подход предполагает совместную деятельность субъектов, объединённых достижением единой цели, дополнительно к централизованному управлению. Этому в полной мере отвечают органы местного самоуправления вообще и их исполнительно-распорядительные структуры, в частности.

Рассмотрение деятельности исполнительных органов публичной власти с учётом современных управленческих концепций позволяет по-новому подойти к пониманию науки административного права. Ведь предмет любой науки состоит, прежде всего, в выявлении законов или закономерностей объективной действительности, без познания которых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы, и на этой основе – разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации. Изучать закономерности функционирования исполнительных органов публичной власти во многом позволяет реализация ими кибернетической и синергетической концепций управления. Ведь обе концепции исходят из информационной сущности управления, основанной на закономерностях процессов возникновения, передачи и использования информации в механизме управления. А эти закономерности изучаются достаточно успешно. Естественно, возможно изучение закономерностей функционирования исполнительных органов публичной власти. При этом данная точка зрения вызвала возражение отдельных участников дискуссии.

Поддержан был вывод о том, что предмет науки административного права состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделённых исполнительными полномочиями, и разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления.

Участники дискуссии выразили свое полное согласие с позицией о том, что проблеме определения предмета науки административного права отечественные административисты уделяли мало внимания. Известна лишь одна монографическая работа, полностью посвященная данной проблеме. Это кандидатская диссертация В.И. Ивакина «Предмет науки административного права», защищенная в 1996 г. под научным руководством профессора К.С. Бельского и изданная на ее основе монография. Предметом науки выступают сами административно-правовые явления, а не процесс их познания. К элементам предмета науки

административного права предложено отнести нормы административного права, административно-правовые отношения, административно-правовые категории, правоприменительную практику, а также доктрину, творцами которой являются наиболее авторитетные ученые-административисты.

Утверждение о том, что предмет науки административного права следует начинать изучать с трудов дореволюционных ученых-административистов, вызвало одобрительные отзывы.

В развитии данного утверждения участники дискуссии с удовлетворением восприняли предложение о том, что предмет науки административного права нужно рассматривать с учетом определенных периодов развития российской государственности. Как известно, наука административного права является сравнительно молодой; ее истоки связаны с исследованиями ученых (полицейстов), которые в конце XIX- начале XX в. разработали науку полицейского права, а затем обосновали ее переход в науку административного права (В.М. Гессен, Э.Н. Берентс, И.Т. Тарасов, А.И. Елистратов и др.).

В советский период наука административного права развивалась в дискуссиях о предмете административного права, о системе норм и административных правоотношений, о содержании отрасли, подотраслей и институтов этого права. Большим вкладом в развитие науки административного права было разработанное учеными СССР в 60-80-х гг. XX в. шеститомное издание по основным проблемам административного права, в написании которого приняли участие ведущие ученые Института, тогда еще Института Академии наук СССР (Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин). В этот же период вышла серия монографий Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, В.М. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, Манохина, Н.Г. Салищевой, М.И. Пискотина, В.А. Юсупова, в которых рассматривались сущность административного права и вопросы совершенствования административного законодательства.

Предметом науки постсоветского периода развития России являются: во-первых, изучение конституционных норм и действия законодательных актов с учетом новелл, закрепленных в Основном законе страны, являющихся базой для развития административного права и законодательства; во-вторых, исследование и закрепление единого подхода о сущности предмета административного права и процесса, о правоотношениях в сфере публичного управления, совершенствования правового регулирования вопросов организации и функционирования публичной власти; в-третьих, анализ применения норм административного права в правотворчестве органов государственного управления.

Присутствующие участники дискуссии согласились с выводом о том, что в современных условиях необходимо учитывать происходящие в мире процессы интеграции, создания многополярного мира и функционирования международных и межгосударственных союзов и объединений. С учетом этого представляется возможным дальнейшее развитие науки административного права и дальнейшая разработка вопросов международного административного права.

Особую поддержку нашло предложение о необходимости разработки под эгидой ИГП РАН и при поддержке научных сотрудников сектора административного права и административного процесса нового фундаментального труда, отражающего современное состояние развития науки и отрасли административного права.

Предложение об обсуждении предмета науки административного права с позиции изменяющихся под влиянием различных внешних факторов правовых отношений, возникающих в сфере функционирования органов исполнительной власти, иных органов публичной администрации было всеобщее поддержано участниками дискуссии. Административно-правовая наука не должна заниматься исследованием теоретических категорий, относящихся к другим отраслевым неюридическим наукам, в частности, науке управления, политологии, психологии. Кроме того, необходимо проводить четкое разграничение предметов наук административного и иных отраслей права: конституционного, муниципального, финансового, гражданского и др.

Положительные отзывы последовали за поднятой проблемой о недопустимости в учебной и научной литературе смешивать предмет науки административного права с предметами других юридических, так и неюридических наук. В учебниках значительное внимание уделяется общей

теории управления, подробно исследуется такая неправовая категория, как «государственное управление», нормативно-правовое закрепление которой отсутствует в Конституции Российской Федерации и в федеральном законодательстве, правовой статус организаций изучается на основе норм гражданского, а не административного права, продолжается использование не соответствующих современной государственно-правовой действительности штампов советской административно-правовой науки о сущности и признаках административных правоотношений, о методе убеждения, как одном из основных методов деятельности исполнительной власти. В то же время не уделяется значительного внимания таким важнейшим категориям современного административного права, как «публичная администрация», «юридические лица публичного права», «административно-правовые договоры». Приведенные обстоятельства необходимо учитывать в ходе проведения научных исследований и подготовки учебной литературы по административному праву.

Небезынтересной, при этом весьма дискуссионной представилась идея включения в предмет административного права раздела о демографии.

Было озвучено мнение о том, что предмет науки административного права значительно шире, чем предмет данной отрасли права, так как охватывает не только исследование современного состояния административно-правового регулирования, но и иных смежных социально-правовых явлений, тенденций и перспектив развития административно-правовых институтов в условиях динамично изменяющихся общественных отношений. В первую очередь это касается определения места административного права в системе публично-правовых наук в целом и в рамках новой научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки в частности.

Было озвучено две тенденции в развитии предмета науки административного права. Во-первых, это его расширение, которое во многом обусловлено конституционными поправками (2020 г.). Введение в нормативный оборот терминов «публичная власть», «единая система публичной власти» требует глубокого изучения учеными-административистами не столько самих этих понятий, сколько производных от них управленческих категорий, прежде всего публичного управления, его функций и их проявления в системе публичной власти, в том числе стратегического планирования, регулирования, координации, контроля и т.д. Расширение предмета науки административного права, безусловно, также связано с современными реалиями – новыми тенденциями развития военной службы в условиях специальной военной операции, необходимостью усиления роли государственного управления в экономической сфере для противодействия беспрецедентным санкциям, расширением международного сотрудничества в рамках БРИКС, ЕАЭС, ШОС, ОДКБ.

Сужение предмета науки административного права можно объяснить появлением «новых» отраслей отечественного права - конкурентного, образовательного, спортивного, медицинского и т.п., исследования в рамках предметных областей которых зачастую затрагивают проблемы административно-правового регулирования, но позиционируются как достижения соответствующих отраслевых наук. Указанные обстоятельства не должны ограничивать научных устремлений представителей административно-правовой науки, ведь это, напротив, приветствуется в рамках новой научной специальности.

Отдельно обсуждался вопрос о том, что далеко не все общественные отношения, складывающиеся в процессе публичного управления, попадают в правовое поле и подлежат административно-правовому регулированию. В этой связи предложено определить и отграничить по существенным признакам те общественные отношения, составляющие содержание публичного управления, для которых является необходимым именно правовое регулирование. Предмет науки административного права составляют, прежде всего, общественные отношения публичного управления, упорядочивание которых требует использования правового инструментария, закономерности их развития, методы и принципы их правового регулирования, а также собственно административно-правовые средства и инструменты и формируемые ими правовые конструкции (административно-правовые нормы и формы их реализации, включая практику правоприменения, административные правоотношения,

административная ответственность и т.д.), познание которых дает представление об эффективности административно-правового регулирования и позволяет разработать пути его совершенствования.

Внимание собравшихся удостоен был более узкий, но не менее значимый вопрос о структуре и содержании предмета науки административного права, что обусловлено эволюцией самой идеей государственности и правовой действительности.

Отдельным направлением дискуссии стала ветвь о связи предмета науки административного права и предмета науки финансового права, особенно в условиях диверсификации организационно-правовых форм управленческого воздействия на сферу финансов. Финансовое право тесно взаимодействует и с иными отраслями публичного права. Инструменты финансового права в своем воздействии на финансовую систему несут в себе свойства управленческой деятельности, традиционно выступающей предметом административно-правового регулирования. Это приобретает особую значимость в современный период, так как позволяет исключить хаотичное развитие экономики и звеньев финансовой системы.

Однако при схожести предметов финансово-правового и административно-правового регулирования полное, своего рода, «слияние» соответствующих отраслей права и наук вряд ли допустимо. Финансовое право регулирует специальный вид деятельности государства – финансовую, коммерциализированные черты которой в современный период усиливаются. Система финансово-правового регулирования дополняется институтами, которым присущи ориентированные на экономику черты, и эти институты в значительной степени развиваются по типу экономических. Тем самым и императивный метод финансового права является методом, ориентированным на потребности экономики, а не только на свойства администрирования отношений со стороны властных органов.

В завершении дискуссии ее участники выразили общее мнение о ее плодотворности и значимости рассматриваемого вопроса. В целях популяризации и привлечения к данной теме еще более широкого внимания научного сообщества, исследователей, преподавателей и студентов было предложено издать сборник статей, отражающих ход и различные подходы участников к предмету науки административного права. Также предложено поддержать инициативу о многотомном издании учебника административное право под эгидой Института государства и права Российской академии наук с привлечением ведущих ученых-административистов.