

УДК 342.9

ВОПРОСЫ ПРЕДМЕТА И СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (Часть 2)

© 2024 г. М. В. Костенников¹, *, А. В. Куракин², **,
И. А. Адмиралова³, ***

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

² Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

³ Государственный университет управления, г. Москва

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

** E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

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

Поступила в редакцию 19.12.2022 г.

Аннотация. Проблема предмета административного права — это многогранный вопрос, который не может быть решен в рамках одного исследования. Однако важно обращать внимание на методологические основы, производить «инвентаризацию» нормативного материала с целью выявления новых аспектов предмета правового регулирования и исключения прежних, не отвечающих современным социальным и экономическим реалиям. Внутри системы административного права гармонично сочетаются нормы права управления и нормы полицейского права, это хорошо видно на примере реализации административного и полицейского принуждения, административного и полицейского надзора. Полицейское право вполне может быть эффективным атрибутом демократического, правового и социального государства. Данная позиция доказана опытом государственного строительства целого ряда стран.

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

Цитирование: Костенников М.В., Куракин А.В., Адмиралова И.А. Вопросы предмета и системы административного права (Часть 2) // Государство и право. 2024. № 1. С. 68–80.

DOI: 10.31857/S1026945224010074

SUBJECT AND SYSTEM ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW (Part 2)

© 2024 M. V. Kostennikov¹, *, A. V. Kurakin², **,
I. A. Admiralova³, ***

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

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

³ State University of Management, Moscow

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

** E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

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

Received 19.12.2022

Abstract. The problem of the subject of administrative law is a multifaceted issue that cannot be solved within the framework of a single study. However, it is important to pay attention to the methodological foundations, to make an “inventory” of normative material in order to identify new aspects of the subject of legal regulation and exclude the former ones that do not meet modern social and economic realities. Within the system of administrative law, the norms of management law and the norms of police law are harmoniously combined, this is clearly seen in the example of the implementation of administrative and police coercion, administrative and police supervision. Police law may well be an effective attribute of a democratic, legal and social state. This position has been proven by the experience of state-building in a number of countries.

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

For citation: Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V., Admiralova, I.A. (2024). Subject and system issues of Administrative Law (Part 2) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 68–80.

Проблемы полицейского права

Есть объективная необходимость рассмотреть феномен полицейского права, определить его функциональность и место в системе средств правового регулирования. Следует отметить, что правовые средства всегда отождествляются с той отраслью права, нормы которой данные средства непосредственно закрепляют. Полицейское право не является самостоятельной отраслью в системе отечественного права, однако данное правовое образование достаточно быстро развивается и в целом касается практически каждого гражданина, попадающего в сферу неколлективного общения людей, а также в систему обеспечения общественной безопасности. Учитывая важность у государства функции охраны и защиты прав граждан, уже нельзя не признавать феномен полицейского права. Так, А.И. Елистратов в свое время писал, что «полицейское право глубоко отличалось по своей природе даже от современного ему права гражданского и уголовного права, что старинные юристы, следившие за его возникновением, смотрели на него, как на уродливый нарост в системе права»¹.

Возможно, пройдет еще немного времени, и в доктринальном плане прекратятся споры относительно такого правового института, как «полицейское право», соответствующее правовое образование получит **признание важной подотрасли административного права**, а словосочетание «полицейское средство» будет употребляться в тех случаях, когда необходимо применять средства правовой охраны. Отметим, что различные нестандартные политико-правовые обстоятельства говорят о том, что перспектив развития у полицейского права более чем достаточно. Как указал Ю.П. Соловей, «полицейское право развивается в направлении формирования большей внутренней взаимосвязанности его источников, большей их обособленности от остальной массы законодательства

и, следовательно, имеет место усиление автономии полицейских норм. А поэтому в дальнейшем не исключено признание за “полицейским правом” статуса самостоятельной отрасли права, как это произошло с такими отраслями права, как финансовое право, таможенное право и др.»².

Заметим, что эффективное правовое образование обладает необходимым единством, имеет взаимосвязанные и дополняющие друг друга элементы, таковым образованием является, например, административное право. Данная отрасль права регулирует достаточно широкий круг общественных отношений, в т.ч. и полицейского характера, и поэтому полицейское право — один из ключевых институтов административного права.

Относительно появления новых правовых образований, в т.ч. публично-правового характера, существуют различные точки зрения. Так, А.П. Корнев в свое время писал, что «в работах последних лет обосновывается выделение из административного права новых отраслей, таких как спортивное право, служебное право, полицейское право. Представляется, что для этого нет объективных оснований, все эти отрасли имеют общий предмет регулирования и являются частями административного права»³. Согласимся с тем, что дробление отрасли права на более мелкие правовые образования, а тем более без всяких объективных оснований, — разрушает правовую материю, которая формировалось эволюционно на протяжении длительного времени. Так, некоторое время назад была теоретически охарактеризована такая теоретическая конструкция, как «служебное право». В частности, это было связано с развитием законодательства о государственной и муниципальной

² Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1. С. 6.

³ Корнев А.П. О соотношении административно-правовых институтов и отрасли административного права // Институты административного права. М., 1999. С. 41.

¹ Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 11.

службе, которого в советский период не было. И.А. Дякина предприняла попытку обосновать «служебное право» как комплексную отрасль права. В частности, она писала, что «административное право с точки зрения его структуры и разнообразности правовых норм и институтов не может выполнить тех функциональных задач, которые стоят перед ним как правовой отраслью. А возможно выделить такой институт, как “служебное право”». Служебное право, по мнению И.А. Дякиной, «характеризуется признаком комплексности, т.е. унифицированностью понятий, категорий и однотипностью правового материала, имеющего не только административно-правовую природу, но и разработанного в смежных отраслях права»⁴. По-прежнему отстаивает идею служебного права Ю.Н. Старилов, призывая продолжить соответствующую дискуссию⁵.

В свою очередь, А.А. Гришковец выступил с конструктивной критикой идеи служебного права и заключил, что данный феномен пока не сформировался⁶.

Развитие законодательства об административных правонарушениях вызвало к жизни идею о выделении «административно-деликтного права». Концепция предмета административно-деликтного права связана с административным правонарушением, административной ответственностью, а также с административным наказанием. Как было отмечено А.П. Шергиным, «административное деликтное право — это отрасль российского права, объединяющая правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с административным правонарушением и административной ответственностью»⁷.

А.П. Шергин поставил вопрос о выделении административно-деликтного права из системы административного права, при этом взяв за основу право уголовное. «Административно-деликтные отношения по своему содержанию являются не чем иным, как одним из видов отношений юридической ответственности, они наиболее близки к уголовным правоотношениям»⁸.

⁴ Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 10.

⁵ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 4. С. 366.

⁶ См.: Гришковец А.А. Служебное право: итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41.

⁷ Основные институты административно-деликтного права / под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 14.

⁸ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52.

А.В. Киринов также сформулировал понятие административно-деликтного права. При этом автор рассматривает его в качестве «предметно единого подотраслевого комплекса материальных и процессуальных норм в составе следующих профильных правовых институтов: института административных правонарушений (деликтов); института административной ответственности (мер наказаний); института субъектов административной юрисдикции; института производства по делам об административных правонарушениях; института исполнения решений по делам об административных правонарушениях»⁹.

Вопрос относительно административно-деликтных отношений не новый, впервые его поставил и раскрыл Л.В. Коваль. Как писал обозначенный автор, «деликтные отношения имеют объектом административную ответственность»¹⁰.

Следует отметить, что концепция административно-деликтного права выглядела весьма привлекательно, однако у нее есть и противники. Как пишет А.А. Гришковец, «термины “административный деликт” и “административная деликтность”, которые являются основополагающими в так называемом “административно-деликтном праве” и широко используются его сторонниками в своих работах, безоговорочно не принимаются многими авторитетными авторами, исследующими проблемы административной ответственности»¹¹.

Заметим, что в теоретическом и дидактическом плане подобное выделение обозначенных «отраслей» права вполне допустимо. Так, для изучения нормативного материала, а также для усвоения теории соответствующего вопроса создаются спецкурсы административно-правовой направленности, такие как «Право государственной службы» или «Административная ответственность». В этом смысле выделение из административного права упомянутых правовых образований можно поддержать — это не разрушает отрасль права, а напротив, помогает ее лучше изучить, сформулировать новые правовые конструкции. В свое время в теории административного права был обоснован феномен административного процесса, определен предмет административно-процессуального права. Так, В.Д. Сорокин определял предмет административно-процессуального права достаточно широко, раскрывая его как «совокупность процессуальных норм, регулирующих различные

⁹ Киринов А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 18.

¹⁰ Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 17.

¹¹ Гришковец А.А. Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13.

управленческие отношения»¹². При этом он говорил о вторичности процессуальных норм по отношению к нормам материального административного права.

Представляется, что, несмотря на важность норм процессуального характера в предмете регулирования административного права, все же нет практической необходимости выделять административный процесс (административно-процессуальное право) из системы административного права. Эффективность действия административного права лежит во взаимосвязи его материальных и процессуальных норм. В предмете полицейского права также очень важны процессуальные нормы, особенно это необходимо в деле применения прямого административного (полицейского) принуждения, а также реализации мер административной ответственности.

Как известно, полицейское право в свое время явилось основой для становления и развития административного права, которое по своей функциональности было призвано регулировать отношения управленческого характера. Так, П. Ю. Егоров подчеркнул, что «именно в условиях правового государства и возникает наука административного права»¹³. Формирование правового государства — процесс достаточно длительный и в этой трансформации государства далеко не последнее место принадлежит полицейскому праву. В этой связи согласимся с таким выводом, что «история последних двух столетий показывает, как в большинстве стран мира полицейское государство медленно, но неуклонно трансформировалось в правовое, не утрачивая при этом полицейских функций и определяя место полиции в системе государственной власти как силы, подчиненной закону и действующей в интересах всех граждан»¹⁴.

Данная позиция разделяется далеко не всеми. Так, В. П. Малахов отметил, «что государство, в котором административное право тяготеет к полицейскому, является правовым только по видимости. Указание на правовой характер государства — декларация, неуклюжий (малоэффективный) способ легитимации власти. В своем действии полицейское право воспроизводит полицейское государство (или возрождает его); оно воспроизводит оппозиционное отношение общества к государству, а потому ведет к разрушению современной демократической государственности или,

что лишь немного лучше, к укреплению ее за счет недемократических средств»¹⁵.

С данной позицией также можно согласиться — увлечение в правовом регулировании императивными предписаниями, а именно запретами, ограничениями, а также установление за несоблюдение любого правового запрета административной ответственности ни к чему хорошему не приводит. В этой связи необходим баланс норм позитивного административного права с охранительными нормами полицейского права. В этом и будет заключаться эффективность действия права в целом.

Учитывая функциональность полицейского права, можно сказать, что этот феномен государству объективно необходим и неважно, какое это государство — демократическое или **не демократическое**. В истории нашей страны был период, когда феномен полицейского права не признавался официально, данная категория была враждебна сложившейся идеологии и правовой доктрине. Так, например, в одной из знаковых работ «конструктора» науки советского административного права Г. И. Петрова нет упоминания о полицейских отношениях, а также сферы, где эти отношения, собственно, возникают. Данный вывод основан на анализе работы представленного автора, в которой он отметил, что «административные правоотношения классифицируются по социальному содержанию, по характеру, месту их возникновения, территории распространения, а также по соотношению прав и обязанностей их участников, времени их длительности, характеру порождающих их фактов»¹⁶.

Как было отмечено ранее, советская доктрина административного права официально отвергала наличие полицейского права по идеологическим и политическим соображениям. В одном из первых советских учебников по административному праву указывается на методы полицейской деятельности, которые и определяют сущность полицейского права. Нужно сказать, что в период «позднего социализма» наука административного права ушла в русло правовой управленческой науки, в которой приоритетом были вопросы управления, а полицейский компонент административно-правового регулирования практически не освещался. В реальной действительности в полицейском праве не было оппозиционности, а его существованием внутри административного права была бы обусловлена необходимость обеспечения общественной безопасности, защиты граждан, да и всего

¹² Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право. Л., 1976. С. 7.

¹³ Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917–1940). М., 2006. С. 18.

¹⁴ Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45.

¹⁵ Малахов В. П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 82.

¹⁶ Петров Г. И. Советские административные правоотношения. Л., 1972. С. 96.

общества, от различного рода угроз социального, природного и техногенного характера.

Обратим внимание, что в одном из первых советских учебников имеет место полицейская составляющая. Так, С.С. Студеникин, В.А. Власов и И.И. Евтихий обратили внимание на полицейские методы правового воздействия, в частности на вопросы паспортной системы, учет естественного движения населения, разрешительную систему, административный надзор, а также специальные правовые режимы¹⁷.

Слово «полиция» в советской правовой доктрине было реакционным, однако оно все равно вернулось в правовой оборот сначала в теории, а потом и в законодательстве. Так, первым, кто вернул в научный оборот «полицейское право», а также высказал идею кодификации его норм, был Ю.П. Соловей¹⁸.

В свою очередь, К.С. Бельский определил предмет полицейского права. В частности, он отметил, что «деятельность “полиции” как системы органов исполнительной власти, осуществляющих охрану общественного порядка путем надзора и применения мер административного принуждения, регулируется нормами административного права, в совокупности составляющими ее важную подотрасль — полицейское право»¹⁹. В своем труде «Полицейское право»²⁰ К.С. Бельский разработал доктрину данного направления правового регулирования, определил сущность полицейского права как явления, учитывающего особенности его воздействия. Несмотря на это, исследования в области полицейского права **следует** продолжать и далее в целях популяризации данного института административного права, а также в целях изменения общественного стереотипа относительно его сущности.

Полицейская деятельность — это не только принуждение, разрешительная работа, контроль и надзор, данная деятельность касается и отношений, связанных с предоставлением полицейских услуг, нужных гражданам не только для реализации различных гражданских прав. Полицейские услуги обеспечивают правопорядок и безопасность, позволяют осуществлять контроль над субъектами, которые обратились за их получением. Как отметил В.П. Малахов, «полицейское право имеет надзорный характер. Контроль и надзор и есть

с позиции логики полицейского права основные формы управления обществом»²¹. Что касается полицейских услуг, о которых было упомянуто выше, то данный вопрос в законодательстве решен так: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»²² определил, что «полиция осуществляет предоставление государственных услуг» (ст. 11).

В доктринальном плане усилиями ученых термин «полиция» «пробил» право на существование. Так, был принят Закон РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции»²³, спустя 10 лет была создана полиция по контролю за оборотом наркотиков, а затем и полиция в системе МВД России. Конечно, полицейское право не нужно сводить к работе органов МВД России или Росгвардии. Полицейское право — это широкий спектр правовых норм, которые обеспечивают полицейскую деятельность самых разных органов государственной власти, которые используют методы административного принуждения, разрешения, контроля (надзора), принимают меры запретительного и ограничительного характера. Полицейская работа проявляется себя в сфере образования, здравоохранения, санитарии, работы финансовой системы, эксплуатации различных видов транспорта, промышленности, а также в информационной сфере и др.

В этой связи представляется, что неправильно сводить административное право к праву управления. Хотя можно заметить, что и в деле создания системы управления имеет место полицейский компонент, связанный с формированием структуры полицейских органов. Что же касается рассматриваемого нами понятия, то даже в условиях Российской Федерации отношение к феномену полицейского права достаточно сдержанное. В учебных программах при рассмотрении вопроса относительно предмета и системы административного права нет никакого намека на «полицейское право», более того, сам термин в бытовом понимании зачастую отождествляется с полицейским государством и ассоциируется с чем-то негативным с точки зрения правового регулирования. Действительно, социальный и правовой имидж у полицейского государства оставляет желать лучшего. Однако если посмотреть на другие государства (ФРГ, Франция, США, Южная Корея, Япония, Сингапур), добившиеся существенного прогресса в деле экономического и социального развития, то они имеют полицейскую систему, которая не мешала развитию этих государств как

¹⁷ См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихий И.И. Советское административное право. М., 1950. С. 289.

¹⁸ См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. М., 1993. С. 322.

¹⁹ Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 115.

²⁰ Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004.

²¹ Малахов В.П. Указ. соч. С. 82.

²² См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

²³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29, ст. 1114.

в экономическом, так и в демократическом смысле. Как отметил К.С. Бельский, «полицейское государство в литературе либерального направления принято критиковать за самовластие, произвол и злоупотребление властью. Однако непредвзятый и объективный взгляд на полицейское государство показывает, что без функционирования такого государства на определенном историческом этапе, так называемое правовое государство не могло бы состояться»²⁴.

Можно предположить, что полицейское право — это атрибут правового государства. С помощью норм полицейского права обеспечивается правовой режим общественной безопасности, а также осуществляется охрана и защита прав граждан. Такая защита осуществляется как позитивными, так и охранительными средствами полицейского права. Одним из позитивных средств обеспечения прав граждан является «полицейская помощь». Как определяется в Федеральном законе «О полиции», «полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств» (ст. 1). Отметим, что понятие «полицейская помощь» в доктринальном плане остается неразработанным. Тем не менее К.С. Бельский и по данному вопросу высказал свою точку зрения: «Метод полицейской помощи представляет собой способ охраны (обеспечения) прав граждан, осуществляемый органами полиции путем оказания по просьбе гражданина, а в отдельных случаях и без его согласия определенных услуг социального, медицинского, финансового и иного характера»²⁵.

Из этого следует, что полицейская помощь есть разновидность государственной помощи, в этой помощи проявляется гуманитарный смысл существования и функционирования государства. Современное государство оказывает помощь гражданам в самых различных формах. В частности, эффективно работает система предоставления государственных услуг, государство оказывает социальную и бытовую помощь, проявляет заботу в отношении одиноких и престарелых граждан и др. Достаточно много государственных услуг предоставляется по линии МВД России, а поэтому было бы правильно в Федеральном законе «О полиции» выделить отдельную главу — «О полицейской помощи».

Заметим, что слово «полиция» отождествляется исключительно с работой МВД России, в некоторых случаях с подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии. Слово «полиция»

имеет древнегреческое происхождение и длительный период времени имело более широкое этимологическое значение. Как писал Н.Н. Белявский, «термин “полиция” взят из греческого языка, где полиция вызвала представление о совокупности государственной деятельности и государственных отношениях»²⁶. Как отметила И.А. Горшенева, «сущность полицейской деятельности и определение ее содержания немыслимо без изучения государства, частью которого является полиция»²⁷.

Именно в таком виде понятие «полиция» трактовалось еще в XVIII в. французским мыслителем Н. Деламаром в его многотомном труде «Трактат о полиции», предопределившем развитие науки о полиции, а также государственной и полицейской деятельности на европейском континенте. Ныне данная позиция также поддерживается и развивается. В частности, Ю.Н. Старилов пишет, что «под полицией в восемнадцатом веке понимали все государственное управление, в рамках которого осуществлялась полицейская власть»²⁸. Иными словами, полицейское право было правом государственным, регулирующим наиболее важные отношения в интересах обеспечения безопасности. Как указал в свое время И.Т. Тарасов, «полицейское право, исследует условия безопасности и благосостояния»²⁹. К.С. Бельский и А.А. Гришковец также отмечают, что «полицейское право — совокупность норм, регулирующих деятельность органов и служб, которые наделены правом применения прямого административного принуждения и мер административной ответственности в целях защиты прав и свобод граждан, а также устоев государства»³⁰.

Оригинально определяет предмет полицейского права В.П. Малахов: «Полицейское право в самом общем виде может быть охарактеризовано как повернутое на общество административное право. Полицейское право — это доведенное до крайностей административное право». При этом, по его мнению, полицейское право нельзя рассматривать лишь как негативность действия административного права. «Реализация существенных элементов

²⁶ Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Пг., 1915. С. 20.

²⁷ Горшенева И.А. Полиция в механизме современного демократического государства. М., 2004. С. 32.

²⁸ Старилов Ю.Н. О полицейском праве, или не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1. С. 12.

²⁹ Тарасов И.Т. Учебник науки Полицейского права. М., 1891. С. 4.

³⁰ Бельский К.С., Гришковец А.А. В чем смысл разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части. Понимание и объяснение // Государство и право. 2018. № 9. С. 28.

²⁴ Бельский К.С. Полиция и правовое государство // Полицейское право. 2005. № 1. С. 6.

²⁵ Бельский К.С. К вопросу о понятии «полицейская помощь» // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 132.

полицейского права имеет для общества как положительные, так и отрицательные последствия»³¹.

В завершение подчеркнем, что нет никаких оснований отвергать охранительный и регулирующий потенциал полицейского права как неотъемлемой части права административного, при этом субъектом реализации норм полицейского права являются все органы государственной власти и управления. Кроме того, субъектами полицейского права являются граждане, которые, например, вовлечены в мероприятия по охране общественного порядка, или граждане, выполняющие «полицейские обязанности», в частности при регистрации автомобильного транспорта, гражданского оружия, при уплате административного штрафа и др.

Таким образом, можно сформулировать вывод о том, что полицейское право, с одной стороны, — элемент права административного, а с другой — тяготеет к определенной автономии, обусловленной предметом и объектом правового регулирования, а также методом правового воздействия. *Предметом полицейского права* является совокупность правовых норм, призванных регламентировать общественные отношения, складывающиеся в связи с охраной и защитой прав граждан, а также с обеспечением общественной безопасности и охраной общественного порядка путем применения принудительных и позитивных правовых средств.

Проблемы права административной юстиции

Вопрос относительно права административной юстиции — это, по сути, проблема, касающаяся охраны и защиты прав граждан, вовлеченных в сферу административно-правовой реальности, а также вопрос о процессуальном и организационном обеспечении такой защиты. К сожалению, в каждом обществе и при любом правопорядке возникают ситуации прямого или косвенного характера, когда действием или бездействием должностного лица нарушаются или неправомерно ограничиваются права гражданина или на гражданина возлагаются обязанности, которые не должны на него быть возложены. Как представляется, этой ситуации не должно быть. Проблема охраны и защиты прав граждан — одна из задач административного права, которая решается в т.ч. посредством «права административной юстиции». В этом смысле согласимся с М.Д. Загряцковым: «Мы считаем административную юстицию одним из институтов, обеспечивающих господство права»³². А.И. Елистратов подчеркнул, что «административная юстиция

составляет для граждан правовую гарантию, как способ обжалования актов управления»³³.

Право административной юстиции сформировалось в системе административного права эволюционно как реакция на то, что должностное лицо, осуществляя управленческую или полицейскую деятельность, к сожалению, очень часто склонно к злоупотреблению своей властью по отношению к гражданину, такому злоупотреблению нужно противостоять путем права жалобы, а также права обжалования действий или бездействия соответствующего должностного лица. В этой связи К.С. Бельский верно заметил: «Право административной юстиции конструктивно содержит институт жалобы и административного иска, а также производство по жалобе и административному иску»³⁴. В данном подходе можно видеть, что конструктивно «право административной юстиции» включает как административный, так и судебный компоненты. Такой позиции придерживались многие ученые. Так, В.И. Ремнев писал: «Обоснованное сочетание судебного и административного порядков разрешения жалоб позволяет решить проблему разделения труда, осуществить взаимный контроль между различными органами государства, укрепить законность, а также обеспечить охрану и защиту прав граждан»³⁵.

Следует отметить, что административная юстиция связана с субъективным публичным правом гражданина, а именно правом жалобы или правом обжалования. Основным для права жалобы является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³⁶, согласно которому «жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц» (ст. 4). Положение Федерального закона о том, что жалоба — это просьба гражданина, как представляется, не совсем корректно. Жалоба по своему содержанию, основанию и эмоциональному фону ее подачи — это скорее всего не просьба, а требование. В этой связи И.Ш. Киляханов верно заметил, что «жалоба — это указание на фактическое или предполагаемое нарушение прав гражданина со стороны органов управления и их должностных лиц, а также требование

Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. М., 1925. С. 7.

³³ Елистратов А.И. Указ. соч. С. 174.

³⁴ Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.

³⁵ Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. государство и право. 1986. № 6. С. 22.

³⁶ См.: СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

³¹ Малахов В.П. Указ. соч. С. 82.

³² Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве.

об их восстановлении и решении вопроса об ответственности виновных»³⁷.

Как видится, такой подход в большей мере отражает природу жалобы, сущность обжалования как элементов права административной юстиции. Как право жалобы, так и право обжалования носят всеобщий характер, тем не менее злоупотребление данным правом тоже недопустимо. Нужно согласиться с Ю.М. Козловым в том, что «демократизм института права жалобы проявляется в отсутствии каких-либо ограничений круга действий органов государственного управления (должностных лиц), которые могут быть обжалованы»³⁸. В этом и проявляется сущность административной юстиции, реализуемой в досудебной форме.

В ряде случаев административная юстиция отождествляется с работой административного суда или иной структуры, выполняющей функции разрешения спора (конфликта). В частности, во Франции сформирована система административных трибуналов, создан Государственный совет и определена их предметная функциональность как субъектов административной юстиции³⁹. В отечественной доктрине также существует мнение о специализированном понимании права административной юстиции. Так, Ю.Н. Старилов достаточно узко понимает институт административной юстиции: «Административная юстиция как правовое образование в системе административного права представляет собой административно-судебное исковое право»⁴⁰.

Подход Ю.Н. Старилова выводит предмет административной юстиции за границы административного права и делает его межотраслевым правовым образованием. Термин «иск» не имеет прямого отношения к классическому административному праву, все же этот термин имеет скорее отношение к гражданскому процессу. Положение о том, что производство по делам об административных правонарушениях относится к административному судопроизводству, высказал Б.В. Россинский. Так, на основе анализа претензии административных судов он писал: «Представляется целесообразным включение некоторых категорий дел об административных правонарушениях

в компетенцию административных судов, судьи которых будут специализироваться как в определенных сферах административного законодательства, так и в деятельности субъектов административных правонарушений»⁴¹.

На наш взгляд, право административной юстиции обеспечивает охрану и защиту прав граждан. Но функционально данный институт может решать и иные социальные задачи. В этой связи можно согласиться с В.В. Бойцовой и В.Я. Бойцовым: «Административная юстиция, несомненно, помимо функции обеспечения прав граждан может внести определенный вклад в дело борьбы с коррупцией на государственной службе»⁴².

Охрана и защита прав граждан — одна из ключевых задач правоприменительной деятельности. Как писал В.А. Юсупов, «воздействуя на экономику, государство выдвигает на первое место в сфере административно-правового регулирования права и свободы граждан. Обеспечение прав человека — важнейшая функция всей системы органов правового государства»⁴³. Однако не следует идеализировать объективную реальность, а также формировать завышенные ожидания от работы охранительных и защитных институтов государства — в их деятельности по охране и защите прав граждан достаточно много проблем. В этом случае гражданин должен иметь самостоятельные организационные и процессуальные возможности этому противостоять. Поэтому не случайно, что в правовом государстве данные возможности гражданину предоставляются. Так, например, Федеральный закон «О полиции» определяет, что «действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры либо в суд» (ст. 53).

Граждане достаточно часто обращаются в суд с жалобой на действия сотрудников полиции, которые неправомерно ограничивают и тем самым нарушают права граждан. Обратим внимание на ситуацию гражданина В.И. Сергиенко, право которого на осуществление одиночного пикета (ст. 31 Конституции РФ) было нарушено действиями сотрудников полиции, что, собственно, и констатировал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 17 марта 2017 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения п. 13 ч. 1 ст. 13

³⁷ Киясханов И. Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 11.

³⁸ Козлов Ю. М. Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 10.

³⁹ См.: Боботов С. В. Административная юстиция Франции: доктрина и практика // Сов. государство и право. 1981. № 6. С. 127.

⁴⁰ Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 33.

⁴¹ Россинский Б. В. О расширении компетенции административных судов // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 194.

⁴² Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42.

⁴³ Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права // Сов. государство и право. 1991. № 11. С. 35.

Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко»⁴⁴. В.И. Сергиенко обжаловал действия сотрудников полиции в судах различного уровня, однако результата по восстановлению своих прав не добился. Как следует из материалов дела, «гражданин В.И. Сергиенко 1 мая 2015 г. в 15:00 начал одиночный пикет, который сотрудники полиции потребовали прекратить в 15:25. В 15:40 сотрудниками полиции было осуществлено принудительное препровождение заявителя в служебное помещение отдела полиции, куда он был доставлен в 15:55 и где был составлен протокол о его доставлении. В 16:50 В.И. Сергиенко был отпущен из отдела полиции без составления протокола об административном правонарушении и без предъявления ему каких-либо обвинений. Решением Октябрьского районного суда г. Белгорода от 4 февраля 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Белгородского областного суда от 28 апреля 2016 г., в удовлетворении требований В.И. Сергиенко «...о признании незаконными действий сотрудников полиции по прекращению проводимого им одиночного пикета путем доставления его в помещение отдела полиции, содержанию в нем, а также о возмещении ему в связи с указанными действиями морального вреда было отказано».

Оставляя исковые требования В.И. Сергиенко без удовлетворения, суды исходили из того, что дальнейшее проведение им одиночного пикетирования могло спровоцировать противоправные действия в отношении него со стороны лиц, не разделяющих его взгляды и создать угрозу безопасности граждан. В своих решениях суды указали, что при проведении заявителем одиночного пикета назревала реальная угроза его жизни и здоровью, возможность расправы с ним и именно с целью устранения такой угрозы он был доставлен в помещение отдела полиции. Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 17 марта 2017 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко» признал статью Федерального закона «О полиции» конституционной. Однако указал, что «применение полицией задержания к гражданам, проводящим одиночное пикетирование, при очевидном отсутствии оснований к его применению может расцениваться как *неправомерное ограничение конституционных прав* на свободу и личную неприкосновенность и на проведение публичных мероприятий».

Данное судебное решение весьма показательное. Граждане в ряде случаев сталкиваются с фактами чрезмерного административного воздействия,

реализуемого в самых различных формах, что, конечно же, не способствует охране и защите их прав, а также реализации различных гражданских свобод. Уже было отмечено, что не следует идеализировать работу правоохранительных органов, а поэтому гражданам следует предоставить возможность самостоятельно осуществлять защиту своих прав и свобод. На данное положение уже было обращено внимание в научной литературе, однако своей актуальности данная идея не потеряла. Так, И.Ш. Киясханов высказал предложение о целесообразности создания в административном праве «института необходимой защиты». Суть данной идеи заключается в обогащении правового статуса гражданина дополнительными полномочиями, за счет которых обеспечивалась бы возможность защиты принадлежащих им прав и свобод без привлечения в правозащитный процесс субъектов, представляющих государственную власть⁴⁵.

Элементы самозащиты имеются. Так, «допускается самозащита гражданских прав. Способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения» (ст. 14 ГК РФ). В целях самозащиты трудовых прав работник, известив работодателя или своего непосредственного руководителя в письменной форме, может отказаться от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором (ст. 379 ТК РФ). Самозащита — достаточно действенное правовое средство, оно вполне может быть использовано и в сфере административного регулирования, дополнив имеющиеся административно-правовые средства защиты прав и законных интересов граждан.

Право административной юстиции с точки зрения охраны и защиты прав граждан можно считать правом абсолютным, доступ к которому не должен быть ограничен, в т.ч. и законом. Если отождествлять административную юстицию с правосудием по административным делам, то доступ к этому правосудию должен быть свободным. В этом, собственно, и проявляется конституционно-правовой смысл и назначение рассматриваемого нами правового института. А поэтому нельзя согласиться с положением Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴⁶, который определил, что «судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц, возможно, только после их досудебного обжалования» (ст. 9). Как представляется, досудебная форма

⁴⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 4.

⁴⁵ См.: Киясханов И.Ш. Институт необходимой защиты граждан и его реализация в КоАП РФ // Вестник Московского ун-та МВД России. 2003. № 1. С. 11.

⁴⁶ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007.

обжалования (защиты) должна иметь факультативный характер, если сторона считает для себя более эффективной форму досудебной защиты, избирая именно ее. А если считает эту форму неприемлемой, то соответствующее лицо должно иметь возможность сразу, не теряя времени, обратиться за защитой своих прав и законных интересов в суд. И тем самым защищать свои права, в т.ч. и в порядке административного судопроизводства.

Различные правовые формы защиты прав и свобод граждан должны дополнять друг друга, в какой-то мере «конкурировать» между собой с точки зрения своей охранительной эффективности. Как заметил А.И. Столмаков, «проблема соотношения административных и судебных методов обеспечения законности состоит не в том, чтобы противопоставлять их друг другу, а в том, чтобы, опираясь на оба эти метода, правильно их использовать, учитывая то, что оба этих метода являются средствами охраны и защиты прав граждан»⁴⁷.

Спор о том, какой способ защиты прав и свобод граждан в административных правоотношениях более эффективен — административный или судебный, — полагаем, лишен практического смысла. Эффективным является тот способ, который в конкретной ситуации позволяет восстановить нарушенное право гражданина, обеспечить законность и правопорядок. Выбор способа и формы защиты определяет сам гражданин, чьи права и законные интересы нарушены действием или бездействием должностных лиц органов государственной власти и управления. В этой связи нельзя согласиться с В.М. Савицким, который отметил, что «давно известно, что судебное разбирательство имеет огромные преимущества перед решением спора в административном порядке»⁴⁸.

Данный тезис был сформулирован в то время, когда в умах людей имел место определенный правовой «романтизм», в стране проводилась реформа судебной системы, воссоздавалась мировая юстиция. В это время предпринимались попытки демократизации общества, а также правоохранительной и судебной системы.

Заметим, что многие идеи 1990-х гг. относительно роли суда в осуществлении правосудия, обеспечении законности и правопорядка, защиты прав и свобод граждан так и не были реализованы в полном объеме. Оценка роли суда в государстве и обществе осуществлялась через анализ

деятельности Европейского Суда по правам человека, а также работу судов ряда государств Западной Европы, где сформировался в т.ч. и институт административной юстиции. Обращалось внимание на специализацию судов, которые разрешают публично-правовые споры. В Германии сформировалась достаточно детализированная судебная система, в которой функционируют административные суды, социальные суды, суды, разрешающие трудовые и финансовые споры, и др.⁴⁹

Такая дифференциация внутри судебной системы является гарантией законности рассмотрения правового спора в соответствующем суде. Однако такой подход в организации судебной власти может позволить себе не каждое государство. В нашей стране идея административного судопроизводства, о которой весьма активно рассуждали в науке, все-таки была реализована. Так, в настоящее время Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. определяет, что «суды рассматривают и разрешают административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, которые возникают из административных и иных публичных правоотношений» (ст. 1). Как следует из КАС РФ, он не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях. При этом необходимо обратить внимание, что достаточно значима роль суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях и назначении административных наказаний, а также рассмотрении жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Таким образом, суд вовлечен в применение материальных и процессуальных норм административного права, содержащихся в КоАП РФ, при этом суд выполняет различные функции, связанные с применением административного наказания и защитой прав соответствующих субъектов.

Как отметила О.В. Панкова, «правосудие по административным делам и правосудие по делам об административных правонарушениях — различные понятия. В их основе лежат разные виды административно-юрисдикционных дел, обусловленные разными видами административно-правового конфликта — административно-правовой спор и административное правонарушение»⁵⁰. Подчеркнем, что О.В. Панкова рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах к административной юстиции

⁴⁷ Столмаков А.И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 18.

⁴⁸ Савицкий В.М. Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть // Судебный контроль и права человека. М., 1996. С. 44.

⁴⁹ См.: Юлдашев А.Р. Финансовые суды в Германии. М., 2000. С. 5.

⁵⁰ Панкова О.В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 14.

не относит. При этом она считает, что рассмотрение судом дел об административных правонарушениях является правосудием⁵¹. Ю.Н. Старилов также отмечал, что «административная юстиция — это специальный вид правосудия, направленный на деятельность полиции и администрации, на разрешение спора о праве административном публичном. Государство с помощью административной юстиции обеспечивает выяснение истины по делу в установленном законом процессуальном порядке, оказывая “положительные услуги” конкретным лицам»⁵².

Как представляется, данный подход неоднозначен. *Административная юстиция* — категория достаточно широкая, которая конструктивно включает работу не только суда, но и иных органов власти и управления, разрешающих административные споры, рассматривающих жалобы. Рассмотрение судом дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний, а также разрешение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях есть одна из **форм судебного контроля над деятельностью полиции**.

В заключение отметим, что право административной юстиции включает как судебный элемент, так и административную составляющую, которые связаны с защитой и охраной прав и законных интересов граждан, а также хозяйствующих субъектов. Право административной юстиции носит абсолютный характер, закрепляя необходимые процессуальные формы защиты заинтересованных в этом субъектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бельский К.С. К вопросу о понятии «полицейская помощь» // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 132.
2. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.
3. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004.
4. Бельский К.С. Полиция и правовое государство // Полицейское право. 2005. № 1. С. 6.
5. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 115.
6. Бельский К.С., Гришковец А.А. В чем смысл разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части. Понимание и объяснение // Государство и право. 2018. № 9. С. 28.
7. Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45.
8. Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Пг., 1915. С. 20.
9. Боботов С.В. Административная юстиция Франции: доктрина и практика // Сов. государство и право. 1981. № 6. С. 127.
10. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 42.
11. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного демократического государства. М., 2004. С. 32.
12. Гришковец А.А. Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13.
13. Гришковец А.А. Служебное право: итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41.
14. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 10.
15. Егоров П.Ю. Становление советского административного права (1917–1940). М., 2006. С. 18.
16. Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 11, 174.
17. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. М., 1925. С. 7.
18. Кияхсанов И.Ш. Институт необходимой защиты граждан и его реализация в КоАП РФ // Вестник Московского ун-та МВД России. 2003. № 1. С. 11.
19. Кияхсанов И.Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 11.
20. Киринов А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 18.
21. Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 17.
22. Козлов Ю.М. Институт права жалобы в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 10.
23. Корнев А.П. О соотношении административно-правовых институтов и отрасли административного права // Институты административного права. М., 1999. С. 41.
24. Малахов В.П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 82.
25. Основные институты административно-деликтного права / под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 14.
26. Панкова О.В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 14.
27. Петров Г.И. Советские административные правоотношения. Л., 1972. С. 96.
28. Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. государство и право. 1986. № 6. С. 22.

⁵¹ См.: Панкова О.В. Указ. соч.

⁵² Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. С. 33.

29. *Россинский Б. В.* О расширении компетенции административных судов // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 194.
30. *Савицкий В. М.* Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть // Судебный контроль и права человека. М., 1996. С. 44.
31. *Соловей Ю. П.* Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1. С. 6.
32. *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. М., 1993. С. 322.
33. *Сорокин В. Д.* Советское административно-процессуальное право. Л., 1976. С. 7.
34. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 33.
35. *Старилов Ю. Н.* О полицейском праве, или не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1. С. 12.
36. *Старилов Ю. Н.* Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 4. С. 366.
37. *Столмаков А. И.* Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 18.
38. *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И.* Советское административное право. М., 1950. С. 289.
39. *Тарасов И. Т.* Учебник науки Полицейского права. М., 1891. С. 4.
40. *Шергин А. П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52.
41. *Юлдашев А. Р.* Финансовые суды в Германии. М., 2000. С. 5.
42. *Юсупов В. А.* Актуальные проблемы административного права // Сов. государство и право. 1991. № 11. С. 35.
8. *Belyavsky N. N.* Police Law (Administrative Law). Petrograd, 1915. P. 20 (in Russ.).
9. *Bobotov S. V.* Administrative justice of France: doctrine and practice // Soviet State and Law. 1981. No. 6. P. 127 (in Russ.).
10. *Boitsova V. V., Boitsov V. Ya.* Administrative justice: to continue the discussion on the content and meaning // State and Law. 1994. No. 5. P. 42 (in Russ.).
11. *Gorsheneva I. A.* Police in the mechanism of a modern democratic state. M., 2004. P. 32 (in Russ.).
12. *Grishkovets A. A.* Is the term “tort” acceptable in the science of Administrative Law? // Administrative Law and Process. 2020. No. 8. P. 13 (in Russ.).
13. *Grishkovets A. A.* Service Law: results of the discussion // State and Law. 2016. No. 12. P. 41 (in Russ.).
14. *Dyakina I. A.* Service law as a complex branch of law: abstract ... Doctor of Law. Rostov-on-Don, 2007. P. 10 (in Russ.).
15. *Egorov P. Yu.* The formation of Soviet Administrative Law (1917–1940). M., 2006. P. 18 (in Russ.).
16. *Elisratov A. I.* An essay on Administrative Law. M., 1923. Pp. 11, 174 (in Russ.).
17. *Zagryatskov M. D.* Administrative justice and the right of complaint in theory and legislation. Development of the idea and principles of administrative justice. The administrative process and the right of complaint in Soviet legislation. Administrative and financial order and financial complaint. M., 1925. P. 7 (in Russ.).
18. *Kilyashkanov I. Sh.* The Institute of necessary protection of citizens and its implementation in the Administrative Code of the Russian Federation // Herald of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2003. No. 1. P. 11 (in Russ.).
19. *Kilyashkanov I. Sh.* Institute of appeal in the administrative activities of internal affairs bodies: abstract ... PhD in Law. M., 1984. P. 11 (in Russ.).
20. *Kirin A. V.* Theory of administrative and tort law: abstract ... Doctor of Law. M., 2012. P. 18 (in Russ.).
21. *Koval L. V.* Administrative and legal tort relation: abstract ... Doctor of Law. Kiev, 1979. P. 17 (in Russ.).
22. *Kozlov Yu. M.* Institute of the law of complaint in Soviet Administrative Law: abstract ... PhD in Law. M., 1953. P. 10 (in Russ.).
23. *Korenev A. P.* On the correlation of administrative legal institutions and the branch of Administrative Law // Institutes of Administrative Law. M., 1999. P. 41 (in Russ.).
24. *Malakhov V. P.* Unity and difference of Administrative and Police Law // Administrative and Municipal Law. 2010. No. 2. P. 82 (in Russ.).
25. *Basic institutions of administrative and tort law / ed. by A. P. Shergin.* M., 1999. P. 14 (in Russ.).
26. *Pankova O. V.* Procedural and legal mechanism for the administration of justice in cases of administrative offenses in courts of general jurisdiction: abstract ... Doctor of Law. M., 2021. P. 14 (in Russ.).
27. *Petrov G. I.* Soviet administrative legal relations. L., 1972. P. 96 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Belsky K. S.* On the question of the concept of “police assistance” // Administrative Law at the turn of the century. Yekaterinburg, 2003. P. 132 (in Russ.).
2. *Belsky K. S.* On the system of Administrative Law // State and Law. 1998. No. 3. P. 5 (in Russ.).
3. *Belsky K. S.* Police Law: a lecture course / ed. by A. V. Kurakin. M., 2004 (in Russ.).
4. *Belsky K. S.* Police and the Rule of Law // Police Law. 2005. No. 1. P. 6 (in Russ.).
5. *Belsky K. S.* Phenomenology of Administrative Law. Smolensk, 1995. P. 115 (in Russ.).
6. *Belsky K. S., Grishkovets A. A.* What is the meaning of dividing administrative and legal knowledge into general and special parts. Understanding and explanation // State and Law. 2018. No. 9. P. 28 (in Russ.).
7. *Belsky K. S., Eliseev B. P., Kucherov I. I.* Police law as a sub-branch of Administrative Law // State and Law. 2001. No. 12. P. 45 (in Russ.).

28. *Remnev V.I.* The right of complaint and administrative justice in the USSR // *Soviet State and Law*. 1986. No. 6. P. 22 (in Russ.).
29. *Rossinsky B.V.* On expanding the competence of administrative courts // *Judicial reform in Russia*. M., 2001. P. 194 (in Russ.).
30. *Savitsky V.M.* Russian courts have received a real opportunity to control the executive power // *Judicial control and human rights*. M., 1996. P. 44 (in Russ.).
31. *Solovey Yu. P.* Police Law and its place in the system of modern Administrative Law // *Police Law*. 2005. No. 1. P. 6 (in Russ.).
32. *Solovey Yu. P.* Legal regulation of police activities in the Russian Federation. M., 1993. P. 322 (in Russ.).
33. *Sorokin V.D.* Soviet Administrative Procedural Law. L., 1976. P. 7 (in Russ.).
34. *Starilov Yu. N.* Administrative justice: problems of theory. Voronezh, 1998. P. 33 (in Russ.).
35. *Starilov Yu. N.* On Police Law, or not always well-forgotten old is new // *Police Law*. 2005. No. 1. P. 12 (in Russ.).
36. *Starilov Yu. N.* Official law in Russia: significant novelties of legislation on public service 2020–2022 // *Herald of the Voronezh State University*. Ser.: Law. 2022. No. 4. P. 366 (in Russ.).
37. *Stolmakov A.I.* Administrative-legal and judicial methods of protecting the subjective rights of citizens of the USSR: abstract ... PhD in Law. M., 1971. P. 18 (in Russ.).
38. *Studenikin S.S., Vlasov V.A., Evtihiev I.I.* Soviet Administrative Law. M., 1950. P. 289 (in Russ.).
39. *Tarasov I. T.* Textbook of the science of Police Law. M., 1891. P. 4 (in Russ.).
40. *Shergin A.P.* Problems of administrative and tort law // *State and Law*. 1994. No. 8–9. P. 52 (in Russ.).
41. *Yuldashev A.R.* Financial courts in Germany. M., 2000. P. 5 (in Russ.).
42. *Yusupov V.A.* Actual problems of Administrative Law // *Soviet State and Law*. 1991. No. 11. P. 35 (in Russ.).

Сведения об авторах

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

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

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

Authors' information

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

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

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