

Система общих принципов административного права: методологическая «оптика»*

Должиков Алексей Вячеславович,

доктор юридический наук,

доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета 199106, г. Санкт-Петербург, 22-я линия В.О., дом 7

E-mail: a.dolzhikov@spbu.ru

Статья посвящена системе общих принципов административного права и включает две части. В первой части освещаются методологические подходы к системе общих принципов административного права. Автор обосновывает тезис о том, что восприятие этих принципов как абстрактных предписаний сильно зависит от методологической «оптики», избираемой конкретным исследователем, судьей или практикующим юристом. Сейчас к основным методологическим подходам в административном праве можно отнести догму права, управлеченческий подход, политику права, социологические методы, экономический анализ права, теорию аргументации, критическую теорию и т.д. На основании анализа некоторых из этих подходов автор выделяет три основных критерия для построения системы общих принципов административного права. Такие принципы, во-первых, направлены на защиту субъективных публичных прав частного лица, во-вторых, ориентированы на практику административного судопроизводства, в-третьих, выступают аргументом в обосновании неправомерности актов управления.

Ключевые слова: общие принципы административного права, методология административного права, методология административного судопроизводства, юридическая догма, подход, основанный на правах человека, критический метод, практико-ориентированный подход, управлеченческий подход, риторический подход.

Введение: Постановка проблемы

На первый взгляд анализируемые принципы отражают объективные закономерности публичного управления. Указание на объективный характер этих принципов было характерно для советской юриспруденции. Как подчеркивал Борис Михайлович Лазарев (1930–1995), «[п]ринципы объективно обусловлены и их нельзя конструировать чисто умозрительным путем, формулировать произвольно»¹. Исходя из материалистической марксисткой философии, советское право и его принципы (надстройка) были детерминированы экономическими условиями (базис). Однако сейчас не вызывает сомнения и точка зрения Ю.Н. Старицова о том, что «принципы административного права — это субъективные понятия. Они формулируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого административного законодательства»².

Помимо правовой культуры и юридической традиции в конкретной юрисдикции восприятие общих принципов административного права зависит от методологической «оптики» отдельных исследователей. Это утверждение является общепринятым в социологии. «Методология любой научной дисциплины... представляет собой... определенную

оптику — взгляд на мир, как разумно устроенную систему, которая в принципе поддается рациональному познанию»³. В административном праве, да и в российской юриспруденции, такой подход встречается редко. Причем следует рассуждать не только о субъективизме ученых. Подобные выводы применимы к пониманию принципов административными судьями и участниками разбирательств в публично-правовых спорах. В силу абстрактности любой общий принцип обладает на практике открытым для толкования содержанием. Следовательно, построение их системы также обусловлено базовыми методологическим подходам практикующих юристов к административному праву.

По сравнению с иными социальными науками в российском публичном праве методологии не уделяется должного внимания. Если ознакомиться с исследованиями по специальности 5.1.2. (публично-правовые науки), то соответствующий раздел в подавляющем большинстве диссертаций содержит лишь дежурные фразы об общих и специальных методах. Показательно учебное пособие с многообещающим названием «Методология и методика административно-правовых исследований»⁴. В нем выделен лишь один метод: «Сравнительно-правовые исследования» (глава 2). Три главы и вовсе посвящены дидактическим вопросам подготовки магистерской диссертации. По сути же главным способом исследования

¹ См.: Лазарев Б.М. Основные принципы советского государственного управления // Советское административное право : учебник / под ред. П.Т. Василенкова. М. : Юрид. лит., 1981. С. 52.

² Старицов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 1998. С. 340.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01729. URL: <https://rscf.ru/project/23-28-01729/>

в административном праве является комментирование или «благие пожелания» по усовершенствованию законодательства. Методология административного судопроизводства вовсе не разработана. На этом фоне сравнительно-правовой метод достаточно обстоятельно освещен в отношении российского конституционного правосудия⁵. Вопрос о том, возможно ли использование сравнительно-правовых материалов в административном судопроизводстве, в отечественной доктрине даже не поставлен.

1. Методология в истории административного права

1.1. Российская империя

Вместе с тем в дореволюционной науке обращение к методам административного права считалось обязательным. Тогда проблемы методологии получили монографическое исследование. Так, Александр Владимирович Горбунов (1867 — ок. 1926) защитил в 1898 г. диссертацию по теме (на примере немецкой доктрины)⁶. Были подготовлены обстоятельные статьи о методах административного права⁷. Кроме того, методология государствоведения в тот период была единой, а значит, для административного права были пригодны разработки зарождающегося конституционализма⁸.

Отдельный раздел о методологии административного права имелся в учебниках Ивана Трофимовича Тарасова (1849–1929)⁹, Виктора Викторовича Ивановского (1854–1926)¹⁰, Аркадия Ивановича Елистратова (1873–1955)¹¹. Согласно мнению последнего, «[п]о характеру задач и приемов исследования, в изучении... административного права можно различать следующие основные направления: 1) политическое, 2) историко-сравнительное и социологическое и 3) догматическое»¹². Еще более детальную систему предложил Владимир Александрович Гаген (1874–1930), который рассматривал изучение административного права

с точки зрения 1) исторического прошлого, 2) наблюдательно-описательного, 2) политического, 3) социологического (историко-сравнительного), 4) юридического, 5) психологического методов, а также 6) политэкономии и 7) теории общественного права¹³. Как видно, юридическая доктрина не считалась единственным методом имперского административного права. Широта методологии отчасти объяснима междисциплинарной природой камералистики и полицейстики, которые предшествовали появлению административного права. Кроме того, юриспруденция в то время просто не имела четких границ с новыми социальными науками.

1.2. Советская эпоха

По идеологическим соображениям методология занимала важное место и в советском административном праве. В первых учебных изданиях по административному праву начала 1920-х годов, подготовленных учеными прежней формации, была предпринята попытка приспособить старые методологические подходы к новому советскому управлению¹⁴. За сохранение «буржуазной» юридической догмы эти исследователи подверглись критике со стороны ведущих советских ученых. К примеру, по оценке Евгения Брониславовича Пашуканиса (1891–1937), «чтобы с успехом строить те или иные юридические конструкции, нужно не только отчетливое представление о политических и социально-классовых предпосылках... но и о специфических особенностях правовой формы; другими словами, нужна социологическая теория права»¹⁵. Здесь советский ученый предлагает социологическую методологию в качестве верного направления для административного права.

Сами критикуемые ученые пытались уклониться от заимствования буржуазных принципов административного права в новых условиях. В какой мере, задавался вопросом Матвей Дмитриевич Загряцков (1873–1957), «великие принципы освободительного движения восемнадцатого столетия... совместимы с требованиями к праву новых социальных групп, выдвинувшихся на арену истории во второй половине девятнадцатого века, в какой мере эволюционный метод развития в состоянии осуществить революционные традиции, на эти вопросы ответ может быть дан только специальным исследованием»¹⁶. Отказ от разработки

⁵ См.: Троицкая А.А., Храмова Т.М. Использование органами конституционного контроля зарубежного опыта // Государство и право. 2016. № 8. С. 5–22.

⁶ См.: Горбунов А.В. Методологические основы дисциплин, изучающих деятельность государства. I. Часть историческая. Вып. 1. Исторический очерк немецкой литературы. М. : Типолит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1906. 220 с.

⁷ См.: Берендейт Э.Н. О методе юридических наук. Задачи, система и метод науки административного права // Русский вестник. 1897. Т. 248. № 4. С. 284–307.

⁸ См.: Градовский А.Д. О современном направлении государственных наук [1873] // Собр. соч. Т. 1. СПб. : типография М.М. Стасюлевича, 1899. С. 21–36 ; Сергеевич В.И. Задача и метод государственных наук : очерки современной политической литературы. М. : тип. Грачева и К°, 1871. 231 с.

⁹ См.: Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права. Т. I. Ярославль : Типо-литография Г. Фальк, 1888. С. 15–17.

¹⁰ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права : (полицейское право. Право внутреннего управления). 2-е изд., испр. и доп. Казань : Типо-литография Имп. ун-та, 1907. С. 6–17.

¹¹ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М. : Издание Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. С. 38–46.

¹² Там же. С. 39.

¹³ См.: Гаген В.А. Учебник административного права. Вып. 1. Ростов-на-Дону : Тип. Т-ва С.С. Сивожелезов и Ко, 1919. С. 89–136.

¹⁴ См.: Елистратов А.И. Очерк административного права. М. : Госиздат, 1922. 236 с. ; Елистратов А.И. Административное право РСФСР. Л. : Госиздат, 1925. 215 с. ; Евтихиев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. 331 с. ; Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков : Гос. изд-во Украины, 1924. 258 с.

¹⁵ См.: П.Е. [Пашуканис Е.] Обзор литературы по административному праву // Революция права. 1927. № 3. С. 177.

¹⁶ Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Право и Жизнь, 1925. С. 20.

основополагающих методологических вопросов также получал негативную оценку¹⁷.

Если в 1920-е годы критика прежней методологии была еще мягкой, то к концу 1930-х годов ее стиль приобрел черты враждебности. Наиболее ярким образцом служит рецензия 1937 г. на статью Николая Павловича Карадже-Искрова (1896–1949) в ведущем немецком профильном журнале¹⁸ под заголовком «Советское административное право в фашистском изложении»¹⁹. Этот анонимный материал изобиловал обличительными эпитетами в адрес автора и его труда («гнусное отребье», «гнусный пасквиль», «явно клеветнический», «откровенно фашистский», «подлые контрреволюционные откровения» и т.п.).

Если отбросить подобную фразеологию, то среди подвергшихся критике положений упомянутой плеяды буржуазных административистов можно выделить три методологических момента. Во-первых, приоритет публичных интересов над индивидуальными свободами, место которых занимают многочисленные обязанности советских граждан. Во-вторых, в условиях якобы отсутствия конфликта между государством и личностью нет и необходимости судебной защиты от аппарата управления. В-третьих, отрицание концепции правового государства означало одновременно утрату юридической методологии. «Законодательные и административные акты, — по гипотезе Е.Б. Пашуканиса, — превращаясь в оперативные задания, сохраняют лишь очень слабую примесь элементов юридических, т.е. формальных»²⁰. Однако вместо прогнозируемого марксистами отмирания права, в реальной советской жизни процветал административный произвол и массовые репрессии. От принципа законности, действительно, осталась лишь примесь формализма.

В итоге на смену критикуемой буржуазной юридической методологии пришел управленческий подход²¹. Он оставался единственным методом в исследовании административной деятельности всю советскую эпоху. Зачастую учебники содержали раздел о принципах не административного права, а государственного управления. Эти принципы даже терминологически не обладали юридическими характеристиками, и их действие не было рас-считано на сферу разрешения административных споров. Этот вывод позволяет рассмотреть систему принципов административного права с точки зрения современной методологии.

¹⁷ См.: Пашуканис Е. Указ. соч. С. 174.

¹⁸ Karadsche-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917 // Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 23. 1936. S. 136–261.

¹⁹ См.: Б.Р.С. Советское административное право в фашистском изложении // Советское государство. 1937. № 3–4. С. 126–128.

²⁰ Пашуканис Е. Экономика и правовое регулирование // Революция права. 1929. № 5. С. 12–37, 34.

²¹ См.: Берцинский С.М. К вопросу о методологии советского управления // Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 22–40.

2.1. Современная методология и система принципов административного права

Сейчас к основным методологическим подходам в административном праве можно отнести доктуру права, управленческий подход, политику права, социологические методы, экономический анализ права, теорию аргументации, критическую теорию, риторический подход и т.д. Рассмотрим те из них, которые позволяют глубже понять систему принципов административного права. Начать такой анализ можно с подхода, основанного на правах человека.

2.1.1. Подход, основанный на правах человека

Этот подход предопределяет главное разделение в системе принципов административного права на формальные и материальные. С исторической точки зрения важным представляется противопоставление объективного и субъективного права в управлении. В небольшой статье 1901 г. Петр Бернгардович Струве (1870–1944) удивительно точно отметил «наболевшую в сознании русского человека мысль о необходимости внести в... жизнь господство принципов велений права над волей и желаниями властных лиц. Русский обыватель жаждет и алчет законности. Вряд ли, однако, это алкание относится лишь к голой форме закона... Но ищущие закона русские обыватели ищут в нем не только норм для своей деятельности, не только объективного права, но, кроме того и главным образом, отсутствия пути для самодеятельности и субъективных прав»²². В соответствии с такими рассуждениями права частных лиц означают прежде всего господство юридических предписаний над волеизъявлением властных субъектов. Не отрицая важности формальной законности, административный произвол нужно ограничить содержательными требованиями, которые учитывали бы индивидуальные права и интересы управляемых.

В советской теории административного права обсуждаемый подход отрицался как буржуазный. Нормы того времени «подчеркивают подчиненное положение прав личности по сравнению с коллективом и напоминают начала полицейского государства, поглощавшего права личности, с той лишь разницей, что там диктовалось это поглощение интересами господствующих угнетательских классов, в советском же праве это диктуется интересами трудящихся»²³. Схожим образом Н.П. Карадже-Искров подчеркивал, что «[и]ндивидуальная свобода не является для нас основным принципом... наше государство проникнуто идеями колlettivизма и не склонно выдвигать на первый план личность. Наоборот, оно рассматривает отдельных личностей как средство для достижения своих целей... у нас личность не является чем-то самоценным,

²² Струве П.Б. Право и права [1901] // Струве П.Б. На разные темы. (1893–1901 гг.): сб. ст. СПб : тип. А.Е. Коллинского, 1902. С. 522.

²³ Евтихиев А.Ф. Указ. соч. С. 196.

она лишь винтик огромной машины. Поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором месте»²⁴. Тем самым в соответствии с таким инструментальным подходом публичные интересы обладали приоритетом над индивидуальными правами.

Именно подход, основанный на правах человека, поставил вопрос об обновлении постсоветского административного права. По мнению Л.Л. Попова, высказанному в учебнике 2005 г., «[Г]уманизация всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека привели к пересмотру концепции взаимоотношений государства и гражданина. Вместо признаваемого приоритета общественных, государственных интересов над личными в основу положена концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина... [П]оложение, зафиксированное в ст. 2 Конституции РФ, находит реальное отражение в новейшем законодательстве, в том числе и административном»²⁵. Конечно, можно сомневаться в реальности воплощения в административном праве конституционного принципа высшей ценности человека и его прав. Интересно, что в последующих изданиях этого учебника подобное мнение уже сформулировано не столь категорично²⁶. Сейчас скорее требуется дополнительное обоснование упомянутой гуманистической основы конституционного строя, учитывая распространение критических оценок в отношении самой идеи прав человека²⁷.

Основанный на правах человека подход, по сути, использовался для обоснования принятия проекта Кодекса административного судопроизводства. Разработчики аргументировали установление самостоятельной процессуальной формы «[д]ля обеспечения защиты субъективного публичного права (интереса)», а также указывали, что «[з]акрепленные в проекте принципы судебного административного процесса основываются на нормах международного права [в области прав человека]... и на конституционных положениях об обеспечении судебной защиты нарушенных прав и свобод каждого...»²⁸. Для практики административного

судопроизводства анализируемая методология предполагает не столько идеологические установки, но связана с требованием субъективной заинтересованности при оспаривании частным лицом правомерности акта управления. Здесь речь идет о затрагивании субъективных публичных прав или прав человека в широком их понимании.

2.1.2. Юридическая догма

Наиболее распространенным методом в российском административном праве является юридическая догматика. По мнению дореволюционного исследователя Н.И. Палиенко, задачи такого подхода состоят «в установлении и формулировании тех принципов и понятий, которые заключены в данной системе юридических норм и определенных в них правоотношений; юриспруденция выясняет логическую структуру права, правоотношений, правовую деонтологическую форму социальной и государственной жизни»²⁹. Эта формально-логическая методология и сейчас предполагает формулирование на основании действующего права юридических понятий и их систематизацию. Такая согласованная и непротиворечивая система позволяет разрешать юридические споры, когда судья «налагает» (прием логической субсумции или юридической квалификации) под общее правило поведения факты конкретного административного дела. Для построения системы принципов административного права догма является отправной точкой и даже претендует на звание собственно юридического метода. Однако в реальности этот прием может сводиться к схоластическим спорам о терминах и формализму в административном судопроизводстве.

Так, профессор К.А. Писенко делает верное наблюдение: «...если теоретики права могут спорить и вести дискуссии о правопонимании... то отечественные суды, рассматривая конкретные дела, склонны понимать под правом исключительно действующую норму... В этом контексте принципом административного права судья будет считать принцип административного законодательства, заложенный и выраженный в конкретной норме»³⁰. Эти рассуждения подчеркивают, с одной стороны, судейский формализм, а с другой стороны, значительный разрыв между теорией и практикой. Судей вряд ли интересует большинство дискуссий, столь распространенных среди отечественных административистов. Рассуждения о предмете административного права³¹, возможно, увлекательны для

²⁴ Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск : Изд. бюро Иркутск. госуд. ун-та ; Власть труда, 1927. С. 24.

²⁵ Попов Л.Л. Размышления об административном праве (вместо предисловия) // Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. М. : Юристъ, 2005. С. 5.

²⁶ См.: Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студениковой. М. : Норма : ИНФРА-М, 2025. С. 19.

²⁷ См.: Джагарян А.А., Сокольщик И.М. Традиция и идеология правового статуса человека в российском конституционализме // Государство и право. 2024. № 7. С. 105–114.

²⁸ Пункт 2 Пояснительной записки к проекту № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проектам федеральных законов «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и к проекту федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/246960-6> (дата обращения: 01.03.2025).

²⁹ Палиенко Н.И. Задачи и пределы юридического изучения государства и новейшее формально-юридическое исследование проблем государственного права // Журнал Министерства Юстиции. 1912. № 2. С. 122.

³⁰ Писенко К.А. Методологические проблемы исследования принципов административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 12–15. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12 ; Кононов П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современно-

исследователей. Однако разработка такой доктрины права мало подходит для целей судебного разрешения конкретных административных споров. Хотя встречаются крайне редкие примеры прикладных исследований в отношении предмета административного права³².

В действительности российские ученые пока не создали такой доктрины административного права³³ и заметно отстают от цивилистической методологии³⁴. Во многих исследованиях административного права применяется начальный доктринальный прием — юриспруденция понятий (нем.: *Begriffsjurisprudenz*)³⁵. Этот метод, имея негативную коннотацию, является достаточно примитивным и лишен смысла для судебной практики. Уточнение юридической терминологии полезно только для правильной юридической коммуникации. Судья и стороны административного разбирательства должны одинаково понимать затрагиваемые в споре правовые термины. Однако юриспруденция понятий не более чем отправная точка судебного исследования разрешаемого административного дела. Уделяя непропорциональное внимание спорам о терминах, ученые упускают из виду действительно важные проблемы практики административного судопроизводства.

Этот тезис можно продемонстрировать на примере разногласий о понятии административного деликта³⁶. Для административного судьи не является критическим то, какой термин обозначает принудительные меры в производстве об административных правонарушениях или дисциплинарной ответственности. Это скорее вопрос правовой традиции, академической конвенции или выбора законодателя. Одновременно в российской науке без внимания остается более важная с методологической точки зрения проблема ответственности

го российского административного права // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 4–7 ; Панова И.В. О предмете административно-правового регулирования // Публичное право сегодня. 2020. № 3. С. 56–82.

³² См.: Коротеев К.Н. Определение административного права в практике Верховного Суда РФ // Законодательство. 2009. № 9. С. 35–41.

³³ См. критику методологии публичного права от бывшего Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ: Иванов А.А. Проблемы публичного права России: взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2. С. 46–59.

³⁴ См.: Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической доктрины / С.А. Белов, А.О. Рыбалов, Е.В. Тимошина и др. // Правоведение. 2011. № 2. С. 244–261.

³⁵ См.: Haferkamp H.P. Jurisprudence of Concepts. *Begriffsjurisprudenz* // The Oxford International Encyclopedia of Legal History / ed. St. N. Katz. Vol. 3: Evidence-Labor and Employment Law. Oxford : Oxford University Press, 2009. P. 432–433. URL: <https://www.enzyklopaedie-rechtsphilosophie.net/inhaltsverzeichnis/19-beitraege/105-jurisprudence-of-concepts> (дата обращения: 01.03.2025).

³⁶ См.: Гришковец А.А. Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13–17 ; Спирidonов П.Е. Административные деликты и административно-деликтное право // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 4. С. 545–556 ; Стахов А.И. О необходимости разработки теории полиморфизма административных деликтов // Административное право и процесс. 2024. № 3. С. 3–6.

публичной администрации и ее места в системе общих принципов административного права. По советской традиции сама отрасль часто сводится исключительно к административной ответственности невластного субъекта³⁷. Такая методологическая оптика была оправдана формальным резоном имевшейся кодификации в этой сфере³⁸. Тем не менее такой подход означает, что целеполагание анализируемой отрасли с точки зрения истории остановилось на этапе полицейского права. Проще говоря, административное право, основанное на логике правового государства и защиты основополагающих прав частных лиц, так и не сложилось в России. В методологическом плане также важным является вопрос о том, имеет ли принцип ответственности (подотчетности органов исполнительной власти) юридическое содержание или его следует считать только руководящим началом публичного управления. Наконец, непростой кажется проблема о том, представляет ли собой административное право полноценную юридическую отрасль, если возмещение вреда частным лицам за неправомерные управленческие акты все еще предусмотрено гражданским законодательством?

2.1.3. Критический метод

Вышеупомянутые вопросы служат проявлением *критической методологии*. Представителю науки административного права они могут показаться неуместными и даже наивными. Зачем ставить под сомнение устоявшееся понимание административной ответственности? Оно привычно для исследователей и имеет основание в отраслевой кодификации, которая долгое время была единственной. Однако этот вопрос хорошо показывает методологическую разницу в представлениях о цели административного права. Является ли главной функцией этой отрасли законность в смысле строгого подчинения управляемых административным органам, обеспечение законопослушания и наказание виновных за отступление от обязательных требований? Либо же законность как отраслевой принцип означает запрет превышения полномочий публичной власти, включая существование действенных судебных средств судебной защиты и возмещения вреда за неправомерную административную деятельность? Выбор методологической линзы решающим образом влияет на восприятие принципов административного права, в том числе требований законности и ответственности.

Примером использования критического метода служит точка зрения Н.А. Шевелевой. Заведующая кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского университета отмечает, что

³⁷ Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность : курс лекций. 2-е изд., перераб. М. : Норма: ИНФРА-М, 2022. 352 с.

³⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 1 апреля 2025 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

«[р]езкого рывка в доктрине административного права не наблюдается. Большая часть современного научного продукта административного права растет из советских еще подходов. Вот конституционное право значительно ушло вперед под влиянием доктрины прав человека, а в отношении административного права советская тенденция совершенно очевидна. Современное российское государство многократно усложнилось и требует новых научных разработок в области государственного управления»³⁹. Административисты могут не соглашаться с такой прямолинейностью. Однако учебные и монографические издания ведущих научных школ методологически повторяют соответствующие советские работы. Более того, применительно к принципам административного права современная доктрина даже проигрывает советским работам. К примеру, в учебнике Московского государственного университета принципам посвящен только один параграф, занимающий две страницы⁴⁰. В учебнике Московского государственного юридического университета имеется параграф «Принципы и функции административного права», где первым посвящено чуть больше страницы⁴¹. Тем не менее даже советские учебники содержали самостоятельные главы, где подробно описывались принципы административного права и государственного управления, пусть и свойственные той эпохе⁴².

В вышеупомянутой точке зрения Н.А. Шевелевой точно отмечен разрыв между доктриной и запросами административной практики. Неудивительно, что развитие системы принципов административного права осуществляют российские суды, а не представители этой отраслевой науки. Отсюда заслуживает внимание практико-ориентированный подход к принципам административного права.

2.1.4. Практико-ориентированный подход

Признание принципа не просто руководящей идеей публичного управления или политической декларацией должно подтверждаться его применением на практике. Этот подход не является новым и был известен уже в советском административном праве. Еще в 1946 г. Иван Иванович Евтихиев (1887–1971) предостерегал, что нельзя «...брать эти принципы, отвлекаясь от их практи-

ческого применения и осуществления. Их можно правильно понять и оценить, только знакомясь с их действием в конкретной жизни государственного управления»⁴³.

Принципы административного права в качестве юридического феномена наиболее рельефно отражаются в судебной практике. Можно согласиться с утверждением профессора Д. Галлигана [Denis J. Galligan] о том, что «...принципы административного права создают фундамент, на котором суды строят основы контроля за административными действиями... [С]уды часто играют особенно важную и динамическую роль как в выражении принципов, так и в экстраполяции их в применении вновь возникающих вопросов»⁴⁴. Здесь искомые принципы выступают в качестве критерии судебной проверки актов публичной администрации. В методологическом плане свойством этих принципов является юстициабельность (англ.: *justiciability*; франц.: *justicierabilité*; нем.: *Justizierbarkeit*), т.е. способность их защиты в судебном порядке. Пока в досудебных административных процедурах опубликование практики является редким исключением. Проанализировать применение принципов в этих процедурах затруднительно. Значит, обсуждаемую методологию точнее именовать *судебноцентричным подходом*, отграничив от управлеченческой методологии.

По поводу упомянутой точки зрения английского юриста В.В. Полянского высказывал в том же издании критические соображения. По мнению самарского правоведа, «в России суды только стремятся занять подобающее им место, нельзя переоценивать их реальные возможности в формировании принципов административного права, если учесть то обстоятельство, что суды сохраняют зависимость от исполнительной системы власти, особенно в части удовлетворения бытовых нужд судей и судов. Такая зависимость может привести к значительным деформациям либеральных принципов администрирования, направленных прежде всего на защиту интересов личности»⁴⁵. Безусловно, взаимоотношение судей с исполнительной властью в рамках административного судопроизводства сложнее в сравнении с иными процессуальными формами. Тем не менее скептицизм В.В. Полянского по прошествии 20 лет не оправдался. Именно российской судебной власти, а не ученым и парламенту удалось сформулировать систему принципов, направленных на защиту прав частных лиц, от неправомерных административных актов.

Наиболее ясно эти принципы выражены в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ

³⁹ Шевелева Н.А. Административное право до сих пор базируется на советских подходах // Закон. 2024. № 3. С. 8–9.

⁴⁰ См.: Алексин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов. 4-е изд. М. : Зерцало-М, 2019. С. 34–36.

⁴¹ См.: Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студениковой. М. : Норма: ИНФРА-М, 2025. С. 36–38.

⁴² См.: Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР : учебник. М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1946. С. 20–35 ; Студеников С.С., Власов В.А., Евтихиев И.И. Советское административное право : учебник. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. С. 57–81 ; Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая : учеб. пособие. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. С. 41–68 ; Советское административное право : учебник / под ред. П.Т. Василенкова. М. : Юрид. лит., 1981. С. 52–68.

⁴³ Евтихиев И.И. Указ. соч. С. 13.

⁴⁴ Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М. : Юристъ, 2002. С. 168–169.

⁴⁵ Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М. : Юристъ, 2002. С. 169.

от 28 июля 2022 г. № 21⁴⁶. В соответствии с п. 17 к ним отнесены следующие критерии: законность, законная цель, запрет злоупотребления правами, поддержание доверия, обоснованность, разумность, необходимость и соразмерность (пропорциональность). Большинство из них практически не известны российскому законодательству (за исключением законности и обоснованности), т.е. представляют собой развитие системы принципов административного права⁴⁷. Практика административного судопроизводства продвинулась далеко вперед по сравнению с доктриной. Система таких принципов не раскрывается в учебной литературе. Этому вопросу пока посвящены только редкие научные статьи⁴⁸. В известном смысле упомянутый каталог новых принципов является прорывом для российского административного права и процесса.

Судебное развитие административного права не лишено недостатков. Тем не менее во многих право-порядках принципы рассматриваемой отрасли появлялись благодаря судам в качестве неписанных норм. Это касается в первую очередь юрисдикций общего права, особенностью которых является доктрина precedenta и создаваемое судьями право (англ: *judge-made law*). По образному выражению лорда Дж. Лоуса [John Laws], принципы административного права «явно являются судебным творением. Они не обязаны ни своим существованием, ни своим признанием воле законодательного органа. Они не имеют ничего общего с намерением парламента, кроме как с фиговым листком, скрывающим их истинное происхождение»⁴⁹. В англосаксонском праве принципы административного права создаются судами при разрешении конкретных споров, т.е. индуктивным путем. Их сущность не меняется в результате возможной законодательной кодификации, которая просто «прикрывает» неписаные по своей природе принципы административного права.

В континентальной правовой традиции принципы административного права также стали результатом не парламентских решений, а судебской деятельности. Несмотря на традицию кодификации гражданского права, рассматриваемая отрасль во Франции изначально являлась «правом по существу судебным» (франц. *droit essentiellement*

⁴⁶ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2022. 13 июля.

⁴⁷ Соловьев Ю.П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21. № 4. С. 533–560.

⁴⁸ См.: Давыдов К.В. Принципы административного права: к построению универсальной системы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 144–161.

⁴⁹ Laws J. Law and democracy // Public law. 1995. № 1. P. 79.

jurisprudentiel)⁵⁰. Характерным примером судебского формулирования отраслевых принципов является решение Государственного совета от 26 октября 1945 г. по делу Гастона Араму⁵¹. Бывший комиссар полиции оспаривал Декрет Комитета национального освобождения о своем увольнении с должности без его заслушивания в дисциплинарном производстве. Декрет был аннулирован как противоречащий праву на защиту. По мнению французских судей, «из общих принципов права, применяемых даже при отсутствии текста, следует, что санкция не может быть законно наложена... без предоставления заинтересованному лицу возможности эффективно представить свою защиту; что он должен, следовательно, сначала получить информацию, если не о самом тексте составленного отчета или жалобы, поданной против него, то, по крайней мере, о существе содержащихся в них жалоб, с тем чтобы иметь возможность сформулировать по этому вопросу все замечания, которые он сочтет необходимыми». Тем самым, опираясь на неписаные общие принципы, Государственный Совет вывел право на заслушивание и доступ к материалам дела в дисциплинарном производстве. Даже после неоднократной кодификации французские суды продолжают «генерировать» новые общие принципы административного права⁵².

Для России судебное развитие принципов административного права предопределется хотя бы тем, что общая часть этой отрасли все еще не кодифицирована⁵³. Соответственно, сама система этих принципов остается дискуссионной⁵⁴. Впрочем, высокие ожидания от кодификации вряд ли оправданы. Само по себе нормативное закрепление принципов сразу не станет панацеей для решения всех проблем публичного управления в России. Так, немного принес для решения прикладных проблем Модельный закон об административных процедурах⁵⁵, подготовленный представителями Санкт-Петербургского государственного университета для Межпарламентской ассамблеи СНГ. Абстрактно кодифицированные принципы оста-

⁵⁰ Minet A. Le droit administratif, «droit essentiellement jurisprudentiel»: l'intuition pionnière de Macarel? // Revue d'histoire des Facultés de droit, de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique. Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique. 2014. № 34. P. 103–122.

⁵¹ См.: Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 1945, Sieur Aramu. URL:<https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/ce-assemblee-26-octobre-1945-sieur-aramu-rec-p-213/> (дата обращения: 01.05.2025).

⁵² См.: Bell J., Lichère F. Contemporary French Administrative Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. P. 215.

⁵³ См.: Белов С.А. Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России // Вестник Высшего арбитражного суда РФ. 2011. № 12. С. 6–21.

⁵⁴ См.: Васильева А.Ф. Кодификация общих принципов административного права // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15. № 3. С. 617–635.

⁵⁵ См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54–28 «О модельном законе «Об административных процедурах» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2023. № 77 (ч. 4).

нутся декларацией без должного доктринального консенсуса и единообразной судебной практики по их применению. Более того, можно утверждать, что принципы как любое неписаное право от позитивной фиксации даже проигрывают в своей многозначности и гибкости использования в нестандартных ситуациях. К примеру, упомянутое Постановление Пленума от 28 июня 2022 г. определяет злоупотребление правом в качестве критерия проверки правомерности административных актов. Эта формулировка, которая явно навеяна цивилистической доктриной, не лишена недостатков и требует дополнительной интерпретации. Точнее, было бы закрепить принцип добросовестности, являющийся родовым понятием. Однако для административного права важнее даже возможная практическая проблема. Буквальный смысл персональной сферы действия запрета злоупотребления правами ограничен невластными субъектами. Ведь административные органы наделяются законом не правами (возможностями), а полномочиями (правообязанностями). В итоге не исключено, что запрет злоупотребления правами будет иметь на практике иную функциональную направленность — вместо обеспечения правовой связанности публичной администрации — оправдание ограничений прав невластных субъектов.

2.1.5. Управленческий подход

Судебноцентричной методологии в известном смысле противостоит управленческий подход, господствовавший в советском административном праве. Такое противопоставление не означает полного отрицания организационно-политических принципов управления, выделяемых в доктрине. Просто не все из них имеют прикладное значение для судебной практики. Либо же сфера их применения ограничена внутренними бюрократическими механизмами контроля за публичной администрацией. Следовательно, нужно отделить принципы, имеющие юридическое содержание, от тех из них, которые являются лишь руководящими началами публичного управления.

Вряд ли рядовой гражданин или коммерческая организация может использовать принцип линейного управления, если их не удовлетворяет ответ на обращение в администрацию Президента РФ. Аналогичным образом невластному субъекту не удастся оспорить в судебном порядке нарушение принципа межведомственного взаимодействия между двумя федеральными органами исполнительной власти.

Такое восприятие управленческих принципов не является новым для отечественного правоведения. Еще в 1960-е годы представители ленинградской школы административного права обосновывали необходимость разграничения юридической и управленческой методологии. К примеру, Алексей Прокофьевич Коренев (1931–2001) полагал, что

«принципы советского государственного управления должны изучаться наукой административного права не только в организационно-политическом, но и в юридическом аспекте... Принципы советского государственного управления как важнейшие руководящие идеи, лежащие в его основе, должны... изучаться прежде всего наукой управления»⁵⁶.

Принципы публичного управления и принципы административного права, частично пересекаясь по содержанию, могут иметь на практике разные способы осуществления. К примеру, требование законной цели, признаваемое Верховным Судом РФ, нужно отграничивать от принципа целесообразности. Последний вполне пригоден для применения, когда вышестоящий орган исполнительной власти надзирает за качеством административной деятельности в нижестоящих органах или подведомственных учреждениях. Однако попытка невластного субъекта оспорить административный акт по мотиву его нецелесообразности чаще всего будет неудачной. В соответствии с устоявшейся позицией «суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц»⁵⁷. Следовательно, целесообразность выступает руководящим началом публичного управления, но не принципом административного права. В противном случае такие принципы следует считать неправовой идеей или голым правом (лат.: *nudum jus*), которое нельзя принудительно осуществлять в судебном порядке.

Тем не менее принципы публичного управления могут быть юридизированы. Попытка придать управленческим принципам правовую форму предпринята в законодательстве об обязательных требованиях. В соответствии с этим бюрократическим подходом к числу принципов установления и оценки обязательных требований были отнесены: 1) законность; 2) обоснованность; 3) правовая определенность и системность; 4) открытость и предсказуемость; 5) исполнимость обязательных требований⁵⁸. Представители уральской школы административного права А.В. Винницкий, И.Н. Харинов оптимистически полагают, что потенциал этих принципов для судебного контроля пока не раскрыт⁵⁹. Тем не менее «новые» принципы

⁵⁶ См.: Коренев А.П. Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 72; сноска 3.

⁵⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (п. 28) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

⁵⁸ См.: ст. 4 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (в ред. 08.08.2024) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

⁵⁹ Винницкий А.В., Харинов И.Н. Нераскрытым потенциал судебного нормоконтроля в свете Закона об обязательных требованиях // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 84.

с трудом воспринимаются в административном судопроизводстве. Примером служит дело по административному иску ООО «Майское». Сельскохозяйственное предприятие полагало, что обязательные требования по установке ограждения для диких животных противоречили принципу исполнимости обязательных требований. Этот принцип подробно описан в ст. 9 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», предполагая среди прочего оценку затрат на исполнение требования и соразмерность этих затрат предотвращаемым рискам. Рассмотрев это дело, Верховный Суд РФ процитировал упомянутую норму, но не стал проводить предписанного законодателем анализа издержек⁶⁰. Конечно, можно просто критиковать высоких судей за небрежное применение законодательной дефиниции принципа исполнимости к фактическим обстоятельствам дела. Однако нужно признать и то, что принципы установления обязательных требований рассчитаны скорее на предварительную оценку в рамках бюрократических процедур, но не на последующий судебный контроль. Также не исключено, что административному истцу не удалось убедительно обосновать нарушение упомянутого бюрократического принципа, либо высокий суд оказался не готов к использованию экономического анализа в мотивировке решения. Такое предположение позволяет обратить внимание на риторическую методологию.

2.1.6. Риторический подход

Принципы административного права выступают одновременно доводами, на основании которых в судебном разбирательстве решается вопрос о правомерности и неправомерности оспариваемых актов управления. Риторическая методология охватывает, с одной стороны, выдвигаемые сторонами административного спора аргументы, с другой стороны, судейскую оценку убедительности этих доводов и мотивировку на этом основании итогового решения. Исходя из такого подхода текстуальный аргумент, основанный на догме права, будет куда весомей в административном судопроизводстве, чем апелляция стороны спора к естественному праву.

Во многих юрисдикциях общеправовые принципы признаются в качестве оснований судебного контроля административной деятельности. Такой подход наиболее распространен в англосаксонской модели административного права. В таких право-порядках учебные издания по публичному праву в большей степени посвящены принципам и их месту в судебной проверке правомерности актов управления⁶¹. Как отмечается в одном из таких изданий,

⁶⁰ См.: Решение Верховного Суда РФ от 7 апреля 2022 г. № АКПИ 22-18 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶¹ См.: Cane P. Principles of administrative law / P. Cane, L. McDonald, K. Rundle. South Melbourne : Oxford University Press, 2018. 377 p. ; Werhan, K. Principles of administrative law. St. Paul : West Academic, 2019. 434 p.

«[о]снованиями судебного контроля являются аргументы, которые юрист может привести в доказательство того, почему суд должен признать решение органа публичной власти неправомерным»⁶². Такой риторический подход не стоит автоматически переносить на другие юридические традиции, так как его предпосылкой в странах общего права выступают высокая степень судейского усмотрения и внимание к процедуре в праве.

Тем не менее, учитывая недостатки догматического метода восприятие принципов как аргументов находит широкую поддержку в континентальном праве. Ведь с помощью формальной логики не всегда возможно разрешить конкретную проблему административного права. Формальная логика не подходит для оспаривания правовой традиции или ценностей в конкретном административном деле. Как отмечал еще римский юрист Юлиан, «[н]е для всего, что установлено предками, может быть приведено основание» (D. 1.3.20)⁶³. К примеру, советской традицией, но никак ни логикой следует объяснять разрешение дел между субъектами административного права по правилам гражданского судопроизводства. Явным примером являются споры с участием государственных и муниципальных служащих к органам публичной власти и местного самоуправления об увольнении, о дисциплинарных взысканиях, об оспаривании решения конкурсной комиссии и т.д. Как полагает Верховный Суд РФ, «[у]казанные категории дел подлежат разрешению судами в порядке искового производства»⁶⁴. Здравому смыслу такая позиция не поддается. Однако объяснить ее можно словами другого известного римского юриста Нерация, согласно которому «не нужно исследовать основания того, что устанавливается; иначе было бы разрушено многое из того, что представляется определенным» (D. 1.3.21). Проще говоря, доводы определенности правовой традиции нередко оказываются более весомыми, чем чистота логических умозаключений.

По схожим соображениям в немецкой философии права получил распространение дискурсивный подход. Его ярким сторонником является Р. Алекси [Robert Alexy], который известен своей теорией принципов. Такая теория получает поддержку у отечественных исследователей⁶⁵. Так, Р. Алекси обращает внимание на роль принципиальных аргументов. По мнению немецкого профессора, «[в] демократическом конституционном

⁶² Le Sueur A. Principles of public law / A. Le Sueur, J. Herberg, R. English. 2nd ed. London : Cavendish, 1999. P. 226.

⁶³ Дигесты Юстиниана : пер. с лат. ; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. М. : Статут, 2008. С. 111.

⁶⁴ См.: Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10.

⁶⁵ См.: Варламова Н. Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6. С. 146–171.

государстве они опираются, главным образом, на принципы конституции. Их применение в сложных случаях регулярно включает в себя взвешивание. Это демонстрирует, что принципы носят характер необходимой оптимизации⁶⁶. Эти рассуждения применимы к административному праву. В нестандартных ситуациях суды нередко опираются на конституционные принципы или их толкование в практике Конституционного Суда РФ. Приемы судебского взвешивания и оптимизации неизбежны в случаях столкновения равновеликих принципов или ценностей.

Показательным примером опоры на практику конституционного правосудия является уже хрестоматийное дело в Верховном Суде РФ о коллизии процессуальных норм о подсудности избирательных споров в двух федеральных законах⁶⁷. Коллизия была разрешена в пользу позднее принятого процессуального кодекса, а не базового федерального закона в области выборов. Оба закона формально имеют одинаковую юридическую силу и равным образом содержали правила о разрешении публично-правовых споров об оспаривании актов избирательных комиссий. Высокие судьи мотивировали свой выбор со ссылкой на практику Конституционного Суда РФ, согласно которой «к числу законодательных актов, утративших силу, следует относить акты не только формально отмененные, но и фактически недействующие в силу издания более поздних актов, которым они противоречат»⁶⁸. Такое обоснование фактически повторяет правило *Lex posterior derogat legi priori* (последующий закон отменяет предыдущие). Сейчас эта латинская максима не предусмотрена действующим российским законодательством. Хотя сейчас является распространенной практика судов общей юрисдикции, ссылающихся напрямую на упомянутый латинизм⁶⁹. Важно подчеркнуть, что подобную практику административного судопроизводства сложно объяснить исключительно в рамках догматической методологии, а значит, максима *lex posterior* является неписанным общеправовым принципом.

Заключение

Общие принципы административного права являются абстрактными предписаниями, и наполнение их открытого содержания зависит от избираемой исследователем или практикующим юристом методологической «линзы». В связи с этим принципы

административного права представляют собой субъективную конструкцию. Вместе с тем формулирование таких принципов основано на выявлении объективных закономерностей в отношении оснований судебного контроля, встречающихся в практике разных юрисдикций с учетом традиций отечественного административного права.

В государствоведении Российской империи вопросам методологии уделялось пристальное внимание. Дореволюционные юристы во многом за счет фундаментального зарубежного образования и свободного знания нескольких иностранных языков оперировали разнообразными методами исследования государственного управления. Наряду с господством юридической доктрины, пришедшей в Россию из немецкого публичного права, достаточно разработанной была междисциплинарная методология (в ее современной терминологии).

Начало советской эпохи ознаменовалось распространением в административном праве критической теории и социологии права, которые были неразрывно связаны с марксистской идеологией. Однако в силу отрицания буржуазной юридической доктрины на долгие годы единственной возможной парадигмой в науке стал управленческий подход. В соответствии с такой методологией анализировались исключительно принципы государственного управления, которые фактически были лишены юридического содержания.

В настоящее время для формирования научно обоснованной системы принципов административного права ключевое значение приобретают три методологических подхода. Во-первых, такие принципы должны быть ориентированы на нене-властного субъекта и защиту его субъективных публичных прав. Во-вторых, важным критерием разграничения между собственно принципами административного права и руководящими началами публичного управления служит критерий юстициабельности, т.е. способности к принудительному осуществлению в судебном порядке. В-третьих, в основу деления принципов на группы может быть положена методика оспаривания актов публичной администрации по мотивам их формальной, материальной и процессуальной неправомерности.

Литература

1. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2025. 736 с.
2. Алекси Р. Юридическая аргументация как рациональный дискурс / Р. Алекси // Российский ежегодник теории права. № 1. 2008. СПб. : Юридическая книга, 2011. С. 455.
3. Алекси Р. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 сентября 2004 г. № 19-Г04-6 // СПС система «КонсультантПлюс».
4. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2002 г. № 321-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 2.
5. См.: Решение Верховного Суда РФ от 23 мая 2022 г. № АКПИ22-212 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 4.

4. Б.Р.С. Советское административное право в фашистском изложении // Советское государство. 1937. № 3-4. С. 126–128.
5. Батыгин Г.С. Лекции по методологии социологических исследований : учебник для студентов гуманитарных вузов и аспирантов / Г.С. Батыгин. Москва : Российский ун-т дружбы народов, 2008. 367 с.
6. Белов С.А. Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России / С.А. Белов // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 12. С. 6–21.
7. Белов С.А. Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической догматики / С.А. Белов, А.О. Рыболов, Е.В. Тимошина и др. // Правоведение. 2011. № 2. С. 244–261.
8. Берендтс Э.Н. О методе юридических наук. Задачи, система и метод науки административного права / Э.Н. Берендтс // Русский вестник. 1897. Т. 248. № 4. С. 284–307.
9. Берцинский С.М. К вопросу о методологии советского управления / С.М. Берцинский // Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 22–40.
10. Варламова Н. Права человека как принципы права / Н. Варламова // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6. С. 146–171.
11. Васильева А.Ф. Кодификация общих принципов административного права / А.Ф. Васильева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15. № 3. С. 617–635.
12. Винницкий А.В. Нераскрытый потенциал судебного нормоконтроля в свете Закона об обязательных требованиях / А.В. Винницкий, И.Н. Харинов // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 82–94.
13. Гаген В.А. Учебник административного права. Вып. 1 / В.А. Гаген. Ростов-на-Дону : Тип. Т-ва С.С. Сивожелезов и Ко, 1919. 144 с.
14. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Старицов. Москва : Юристъ, 2002. 410 с.
15. Горбунов А.В. Методологические основы дисциплин, изучающих деятельность государства. I. Часть историческая. Вып. 1. Исторический очерк немецкой литературы / А.В. Горбунов. Москва : типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1906. 220 с.
16. Градовский А.Д. О современном направлении государственных наук [1873] // Собрание сочинений. Том 1. Санкт-Петербург : типография М.М. Стасюлевича, 1899. С. 21–36.
17. Гришковец А.А. Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? / А.А. Гришковец // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13–17.
18. Давыдов К.В. Принципы административного права: к построению универсальной системы / К.В. Давыдов // Вестник Воронежского госу-
дарственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 144–161.
19. Джагарян А.А. Традиция и идеология правового статуса человека в российском конституционализме / А.А. Джагарян, И.М. Сокольщик // Государство и право. 2024. № 7. С. 105–114.
20. Евтихиев А.Ф. Основы советского административного права / А.Ф. Евтихиев. Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. 331 с.
21. Евтихиев И.И. Административное право СССР : учебник / И.И. Евтихиев, В.А. Власов. Москва : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1946. 431 с.
22. Елистратов А.И. Административное право РСФСР / А.И. Елистратов. Ленинград : Госиздат, 1925. 215 с.
23. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. Москва : Госиздат, 1922. 236 с.
24. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Изд. 2-е, испр. и доп. / А.И. Елистратов. Москва : Издание Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. 288 с.
25. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. 2-е изд., перераб. и доп. / М.Д. Загряцков. Москва : Право и Жизнь, 1925. 244 с.
26. Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.
27. Иванов А.А. Проблемы публичного права России: взгляд со стороны / А.А. Иванов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2. С. 46–59.
28. Ивановский В.В. Учебник административного права : (полицейское право. Право внутреннего управления). 2-е изд., испр. и доп. / В.В. Ивановский. Казань : Типо-лит. Имп. ун-та, 1907. 546 с.
29. Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права / Н.П. Карадже-Искров. Иркутск : Изд. бюро Иркутск. госуд. ун-та ; Власть труда, 1927. 39 с.
30. Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права / В.Л. Кобалевский. Харьков : Гос. изд-во Украины, 1924. 258 с.
31. Кононов П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права / П.И. Кононов // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 4–7.
32. Коренев А.П. Принципы советского административного права / А.П. Коренев // Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.
33. Коротеев К.Н. Определение административного права в практике Верховного Суда РФ / К.Н. Коротеев // Законодательство. 2009. № 9. С. 35–41.

34. Лазарев Б.М. Основные принципы советского государственного управления / Б.М. Лазарев // Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. Москва : Юрид. лит., 1981. 464 с.
35. Мигачев Ю.И. Методология и методика административно-правовых исследований : учебное пособие / Ю.И. Мигачев, М.П. Петров, М.Ю. Шамрин. Москва : Проспект, 2019. 160 с.
36. Палиенко Н.И. Задачи и пределы юридического изучения государства и новейшее формально-юридическое исследование проблем государственного права / Н.И. Палиенко // Журнал Министерства Юстиции. 1912. № 2. С. 121–153.
37. Панова И.В. О предмете административно-правового регулирования / И.В. Панова // Публичное право сегодня. 2020. № 3. С. 56–82.
38. Пашуканис Е. Обзор литературы по административному праву / Е. Пашуканис // Революция права. 1927. № 3. С. 174–177.
39. Пашуканис Е. Экономика и правовое регулирование / Е. Пашуканис // Революция права. 1929. № 5. С. 12–37.
40. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая : учебное пособие / Г.И. Петров. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. 344 с.
41. Писенко К.А. Методологические проблемы исследования принципов административного права / К.А. Писенко // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 12–15.
42. Попов Л.Л. Размышления об административном праве (вместо предисловия) / Л.Л. Попов // Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. Москва : Юристъ, 2005. 695 с.
43. Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность : курс лекций. 2-е изд., перераб. / Б.В. Россинский. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2022. 352 с.
44. Сергеевич В.И. Задача и метода государственных наук : очерки современной политической литературы / В.И. Сергеевич. Москва : тип. Грачева и К°, 1871. 231 с.
45. Советское административное право : учебник / под ред. П.Т. Василенкова. Москва : Юрид. лит., 1981. 464 с.
46. Соловей Ю.П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения / Ю.П. Соловей // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21. № 4. С. 533–560.
47. Спиридовон П.Е. Административные деяния и административно-деликтное право / П.Е. Спиридовон // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 4. С. 545–556.
48. Старилов Ю.Н. Административное право. В 2 частях. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Старилов. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 1998. 392 с.
49. Стахов А.И. О необходимости разработки теории полиморфизма административных деяний / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2024. № 3. С. 3–6.
50. Струве П.Б. Право и права [1901] // Струве П.Б. На разные темы (1893–1901 гг.) : сборник статей. Санкт-Петербург : тип. А.Е. Колпинского, 1902. С. 522–525.
51. Студеникин С.С. Советское административное право : учебник / С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихиев. Москва : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. 438 с.
52. Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1 / И.Т. Тарасов. Ярославль : Типо-литография Г. Фальк, 1888. 386 с.
53. Троицкая А.А. Использование органами конституционного контроля зарубежного опыта / А.А. Троицкая, Т.М. Храмова // Государство и право. 2016. № 8. С. 5–22.
54. Шевелева Н.А. Административное право до сих пор базируется на советских подходах / Н.А. Шевелева // Закон. 2024. № 3. С. 8–15.

References

1. Bell J. Contemporary French Administrative Law / J. Bell, F. Lichère. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. 319 p.
2. Cane P. Principles of administrative law / P. Cane, L. McDonald, K. Rundle. South Melbourne : Oxford University Press, 2018. 377 p.
3. Haferkamp H.P. Jurisprudence of Concepts. Begriffsjisprudenz / H.P. Haferkamp // The Oxford International Encyclopedia of Legal History / ed. St.N. Katz. Vol. 3. Evidence-Labor and Employment Law. Oxford : Oxford University Press, 2009. P. 432–433. URL: <https://www.enzyklopaedie-rechtsphilosophie.net/inhaltsverzeichnis/19-beitraege/105-jurisprudence-of-concepts> (дата обращения: 01.05.2025).
4. Karadsche-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917 / N. Karadsche-Iskrow // Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 23. 1936. S. 136–261.
5. Laws J. Law and democracy / J. Laws // Public law. 1995. № 1. P. 72–93.
6. Le Sueur A. Principles of public law / A. Le Sueur, J. Herberg, R. English. 2nd ed. London : Cavendish, 1999. 584 p.
7. Minet A. Le droit administratif, “droit essentiellement jurisprudentiel”: l’intuition pionnière de Macarel? / A. Minet // Revue d’histoire des Facultés de droit, de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique. Revue d’histoire des facultés de droit et de la culture juridique. 2014. № 34. P. 103–122.
8. Werhan K. Principles of administrative law / K. Werhan. St. Paul : West Academic, 2019. 434 p.

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

No 6
2025

RESEARCH AND PRACTICE, INFORMATION JOURNAL.
REGISTERED IN THE STATE PRESS COMMITTEE. REG. PI № FC77-80840 OF APRIL 9, 2021.
PUBLISHED MONTHLY FROM OCTOBER, 2004.

EDITORIAL BOARD:

Denisenko Viktor Vasil'evich,

Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law of Krasnodar University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor;

Dugenets Aleksandr Sergeevich,

Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D., Professor;

Zelentsov Aleksandr Borisovich,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Chair of Administrative
and Financial Law of People's Friendship University of Russia, LL.D., Professor;

Kolomoets Tat'yana Aleksandrovna,

Honored Lawyer of Ukraine, Dean of the Law Faculty of Zaporizhzhya National University, LL.D., Professor;

Martynov Alexey Vladimirovich,

LL.D., Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law at the Faculty of Law
of the Lobachevsky National Research Nizhny Novgorod State University

Nozdrachev Aleksandr Filippovich,

Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Scientific Officer of the Department of Administrative Law and Process
of the Institute of Legislation and Comparative Law attached to the Government of the Russian Federation, LL.D., Professor;

Pligin Vladimir Nikolaevich,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Administrative Law and Administrative Procedure
at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, LL.D.

Rossinskiy Boris Vul'fovich,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor;

Starilov Yurij Nikolaevich,

Honored Scientist of the Russian Federation, Dean of Law Faculty, Head of the Chair of Administrative
and Administrative-Procedural Law of Voronezh State University, LL.D., Professor;

Stepanenko Yurij Viktorovich,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Chair of Administrative Law
and Procedure of O.E. Kutafin Moscow State Law University, LL.D., Professor;

Stetsenko Semen Grigor'evich,

Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, First Deputy Head of the Institute
of Criminal-Executive Service of Ukraine on Educational-Methods and Scientific Activities, LL.D., Professor;

Tikhomirov Yurij Aleksandrovich,

Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Researcher of the Institute of Legislation
and Comparative Law attached to the Government of the Russian Federation, LL.D., Professor;

Khazanov Sergej Dmitrievich,

Head of the Chair of Administrative Law of Ural State Law University named after V.F. Yakovlev, PhD (Law), Professor;

Channov Sergey Evgenievich,

Head of the Department of Information Law and Digital Technologies of the Saratov State Law Academy, LL.D., Professor;

Shergin Anatolij Pavlovich,

Honored Scientist of the Russian Federation, Senior Researcher
of the All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor;

Yakimov Aleksandr Yur'evich,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Advisor to the President of the Russian Union of Motor Insurers, LL.D., Professor;

Yastrebov Oleg Aleksandrovich,

Rector, the Head of the Department of the Administrative and Financial Law of the RUDN University, LL.D.,
Doctor of Economic Sciences, Professor

EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

Starilov Yu.N.

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

Rossinskiy B.V.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP

Grib V.V.

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Solovyova D.V.

Proofreading: Sheshenya N.M.

Layout: Kurukina E.I.

Correspondence Address:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
115035, Moscow

Tel.: (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Editorial Subscription Centre:

(495) 617-18-88 (multichannel)

Subscription in Russia:

Post of Russia.

Digital Catalogue — П1641;

Ural-Press Agency — 11162.

Size 60x90/8.

Offset Printing. Offset paper № 1.

Printer's sheet — 11,0.

Conventional printed sheet — 11,0.

Passed for printing 27.05.2025.

Published 19.06.2025.

Circulation 3000 copies.

ISSN — 2071-1166

**Printed by National Polygraphic
Group Ltd.**

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031

Tel. (4842) 70-03-37

Complete or partial reproduction of materials
without a prior written permission of authors
or the editorial office shall be prosecuted
in accordance with law.

Free market price.

Recommended by the Supreme Attestation
Commission under the Ministry of Science
and Higher Education of the Russian
Federation for publications of results
of doctoral theses (5.1.2. — law sciences).

Founder: Jurist Publishing Group

Review of the Selected Scientific Works Book by A.P. Shergin

Boris V. Rossinsky, LL.D., Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The review of selected scientific works by A.P. Shergin, Honored Scientist of the Russian Federation, LL.D., Professor, studies and analyzes problems of the administrative law theory, administrative tort, administrative liability, administrative jurisdiction, administrative and tort law and procedure developed by the scientist and described in the book. The author gives an assessment of the professor's creative works and contribution to the development of theoretical views on administrative law, administrative and tort law and procedure, improvement of laws on administrative liability.

Keywords: administrative law, administrative tort, administrative liability, administrative jurisdiction, administrative and tort law, administrative and tort procedure.

The System of General Administrative Law Principles: Methodological “Optics”

Aleksey V. Dolzhikov, LL.D., Associate Professor of the Department of Constitutional Law of the Saint Petersburg State University

The article is dedicated to the system of general administrative law principles and consists of two parts. The first part describes methodological approaches to the system of general administrative law principles. The author justifies the idea that comprehension of such principles as abstract instructions largely depends on the methodological “optics” selected by a specific researcher, judge or practicing lawyer. Today, the legal dogma, management approach, legal policy, sociological methods, economic analysis of law, theory of argument, critical theory, etc. can be referred to the main methodological approaches in administrative law. The author singles out three main criteria for building the system of general administrative law principles based on an analysis of some of these approaches. Such principles are firstly aimed at protection of subjective public rights of an individual, secondly, are focused on the practice of administrative proceedings, thirdly, act as an argument in justification of illegality of acts of governance.

Keywords: general administrative law principles; methodology of administrative law; methodology of administrative proceedings; legal dogma; approach based on human rights; critical method; practice-oriented approach; management approach; rhetorical approach.

The Constitutional Principle of the Unity of the Public Government System and Its Legal Implementation

Tatyana M. Byalkina, LL.D., Professor, Honored Worker of Education of the Russian Federation, Head of the Professor V.S. Osnovin Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University

The article examines current issues related to the content of the constitutional principle of the unity of the system of public power, emphasizes the need for legal consolidation of the basic provisions related to the organizational and functional unity of public authorities as its main substantive characteristics, pays attention to the relationship of public authorities of the subjects of the Russian Federation and local governments in a unified system of public authority, The article highlights the peculiarities of modern legislation in terms of regulating the organization and competence of public authorities and local self-government bodies necessary to ensure the unity of public administration.

Keywords: unity of the system of public power, ensuring organizational and functional unity, executive authorities, local governments, competence of public authorities, legal regulation of the powers of local governments.

A Sporty Family in the National Health Promotion Project

Natalya A. Ragozina, PhD (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Saint Petersburg State Economic University

The article reveals the systemic perception of the family way of life in the legal concept of the nation's health improvement. The family in its varieties is characterised as a historically established healthy key and reliable element of society along with other social groups, including clans, compatriots, brotherhoods. The concept of “sports family” at the international and national levels is concretised. The necessity of sports family development in the mechanism of the nation's recovery is shown. Revival and health improvement of the nation is the core of the social and legal process of personal and social development. Healthy and sporting way of life is shown as a constitutional value protected by law. Sport in Russia as a “sporting power” becomes a factor in the consolidation of society, primarily through the institution of the “sporting family”. The mission of sport is defined in the trend of asserting a healthy lifestyle, beyond the primitive but profitable “show”.

The public-law regime of sport now rigidly reorients the sphere of sport regulation from the space of private commercial relations to the zone of public interests of the state. The public-law regime of sport is oriented towards the protection of national cultural and moral values, including family values.

Keywords: nation, family, clan, family lifestyle, nation revival, sport, mission of sport, public-legal regime of sport, family cohesion in sport.