

СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРАВОПОРЯДОК (на основе научных работ В.А. Юсупова)

Кобзарь-Фролова М.Н.¹

Ключевые слова: право, административный правовой порядок, общественный правовой порядок, система административного права, административные правоотношения, государственное управление, исполнительная власть, законность.

Аннотация

Актуальность: система административного права, ее элементы — один из ключевых вопросов науки административного права. Административный правовой порядок — один из институтов административного права, тесно связанный с деятельностью органов исполнительной власти, вопросами обеспечения и создания условий законности. Важное слово в раскрытии этих ключевых понятий было сказано видным ученым-административистом В.А. Юсуповым, который оставил своим последователям обширное наследие из многочисленных трудов, касающихся разных областей и институтов административного права. Разработки В.А. Юсупова сохраняют актуальность в наши дни.

Цель статьи: проанализировать подход В.А. Юсупова к вопросу о системе административного права и юридической модели административного правового порядка, показать их связь, продемонстрировать логику ученого в исследовании конкретного института.

Результат: авторитетное мнение ученого представлено во взаимосвязи: система права — важнейший институт системы — основополагающий принцип — законность.

Рассмотрение трудов В.А. Юсупова, в том числе вопроса об административном правовом порядке, вызывает интерес с позиции того, как ученый в условиях слабой разработанности темы сумел исследовать все грани института правового порядка, проанализировать их, предпринял попытку найти место данного института в системе административного права, связать с деятельностью органов исполнительной власти, выделить специфические черты и определить структуры (блоки) исследуемого института. Для современного исследователя данная работа будет полезна рассмотренной логикой изучения и подачи материала.

DOI: [10.24412/2226-0692-2025-1-2-6](https://doi.org/10.24412/2226-0692-2025-1-2-6)

Введение

В 2025 году было бы 85 лет видному советскому и российскому ученому-административисту Виталию Андреевичу Юсупову. Он родился в предвоенный 1940 год (12 августа) в далеком селе Краснодарского края, в крестьянской семье.

К моему сожалению, жизнь подарила мне не так много времени взаимного общения с Виталием Андреевичем. Интеллигентный, скромный, приветливый, открытый человек. Его лицо выражало желание вникнуть в проблему, проявить внимание и проч. Узнав, что у меня имеются трудности с публикаций научных трудов (в начале 2000-х), Виталий Андреевич сразу предложил публиковаться в периодическом научном журнале «Вестник Евразийской Академии наук», где он был бессменным главным редактором, а также не отказал в помощи при доработке плана моей диссертации. Не припомню случая, чтобы Виталий Андреевич невнимательно отнесся к какой-либо моей просьбе или проигнорировал ее. Не раз делился со мной своими воспоминаниями,

например, о том, в какой сложной обстановке советского периода развития государственности и с какими трудностями он лично столкнулся, выходя на защиту докторской диссертации.

Виталий Андреевич был одержим идеей создания коллективного труда с участием ведущих ученых-административистов России под эгидой Института государства и права РАН. И даже по личной инициативе был занят разработкой плана трехтомника.

В своих научных изысканиях В.А. Юсупов брался за самые разные темы и смело отстаивал мнение, которое порой не было распространено или поддержано в тот или иной момент другими учеными и исследователями.

В.А. Юсупов о системе административного права

Административное право как наиболее крупное отраслевое образование представляет собой

¹ Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: margokfnn@yandex.ru

сложную конструкцию, сложившуюся в определенную систему. Для того чтобы разобраться в ней, необходимо выделить основные элементы системы административного права и проанализировать функциональные связи между ними, не раз говорил В.А. Юсупов [2, с. 79—82; 3, с. 287—300]. Принимаемые административно-правовые акты образуют устойчивые связи между государством и людьми через те веления и правила, которые в них закреплены. Эти связи имеют принципиально важное значение для участников. Наибольшее значение имеют иерархические связи, координационные отношения, прямые и обратные связи.

Ученый, активно участвуя и выступая на дискуссионных площадках юридических вузов Москвы, Казани и других, в целом поддерживая мнение своих коллег-единомышленников Ю.М. Козлова, В.И. Ремнева, В.М. Манохина, М.И. Еропкина [1, 4—6] и других, разъяснял в своих работах, почему всё административное право нужно разделить на три части (отсюда и написание упоминаемого учебника должно быть в трех томах). А именно, по глубокому убеждению Виталия Андреевича, вся система административного права должна быть представлена тремя группами взаимосвязанных между собой общественных отношений, объединенных в такие крупные подотрасли, как:

- административно-управленческое право,
- административно-деликтное право,
- административно-процессуальное право [12, с. 68—74].

Объединяющим началом во всех трех группах служат управленческие связи, которые влияют и формируют особые группы административных правоотношений.

Исходя из представленной системы, В.А. Юсупов выделил объект административного правового регулирования: это отношения, обеспечивающие упорядоченность в процессе реализации функций исполнительной власти.

Представляет интерес взгляд ученого на суть административного правоотношения. Административные правоотношения, пишет В.А. Юсупов, возникают и происходят не индивидуально и не сами по себе, в них имеется совершенно определенная упорядоченность. Данная упорядоченность кроется в содержании административно-правовой нормы и ее направленности. Административные правоотношения — один из видов правовых отношений, причем наиболее крупный, выделяющийся своим разнообразием. Эти правоотношения складываются как продукт упорядоченности всей системы общественных отношений, поэтому они развиваются в ней как определенная социально-правовая общность [9].

Заложенная нормативно-правовыми актами упорядоченность, которая существует в рамках административных правоотношений, отражает системные связи между участниками. Данные системные связи характеризуются целостностью, един-

ством, тесным переплетением с правовыми отношениями других отраслей и правовых институтов. Именно эта упорядоченность выражает, а в процессе своего функционирования обеспечивает на практике требование законности, что по сути своей представляет собой административный правопорядок.

В.А. Юсупов

об административном правопорядке

Тема административного правопорядка — одна из сложных тем. Она была слабо разработана в то время, когда к ней обратился В.А. Юсупов. Ученый не только исследовал грани данного правового института, дал определение понятию «административный правопорядок», но и показал ту юридическую модель, которая закрепляет управленческие правоотношения в рамках этого правового института.

По убеждению В.А. Юсупова, тема правопорядка самым тесным образом связана с сутью и содержанием таких понятий, как административное правоотношение, управленческое отношение, управленческие связи, законность и проч.

Административный правопорядок является составной частью правопорядка в обществе. Он органично вплетен в систему правопорядка и вместе с тем имеет черты, позволяющие выделить, идентифицировать его.

Большая советская энциклопедия трактует правопорядок как некое состояние общественных отношений, при котором обеспечивается соблюдение закона и иных правовых норм [7]. Правопорядок отражает степень реализации прав граждан и степень их защищенности, уполномоченными органами исполнительной власти. Правопорядок отражает степень урегулированности социальных связей.

В 1979 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Суть данного документа направлена на то, чтобы те, на кого возложены полномочия по поддержанию правопорядка, уважали и защищали права человека независимо от их каких-либо социальных, генетических и иных признаков и различий.

Административный правопорядок В.А. Юсупов рассматривал в тесной связи с системой административного права и ее подотраслью — административно-управленческим правом. Уточняя близость данных понятий, ученый пишет, что глубинное содержание понятия «административный правопорядок» тесным образом переплетается и встраивается в суть и содержание понятия «упорядоченность административных правоотношений» и отражает те глубинные связи, которые имеют место в сфере государственного управления. Далее разъясняя, он детализирует сущность указанной связи: административный правопорядок находится и развивается в системе сложных взаимосвязей между органами, осуществляющими государственное управление,

и другими государственными органами, также органами, наделенными государственно-властными полномочиями. Однако административный правопорядок не теряется в общей системе правопорядка [10, с. 72—79].

Административный порядок своим назначением призван отражать главную функцию органов управления — проведение в жизнь правовых актов органов государственной власти, соблюдение законности, охрану общественного порядка и проч. По авторитетному мнению В.А. Юсупова, это выражает насущные интересы граждан и обеспечивает исполнение правовых актов органов государственного управления.

Административному правопорядку присущи публичность и официальный компонент, которые обеспечиваются не только системой разделения властей и закреплением полномочий органов исполнительной власти, но и действующим механизмом государственного контроля (надзора), общественного контроля. В системе разделения властей роль исполнительной власти в анализируемом вопросе состоит в том, чтобы реализовать управленческую волю и обеспечить тем самым упорядоченность административных правоотношений в соответствии и на основании принципа законности.

Однако, как утверждает В.А. Юсупов, это только внешняя, юридическая сторона упорядоченности административных правоотношений и соблюдения законности. За решением данной проблемы стоят более глубинные социально-экономические и организационные процессы. И если возникают условия, при которых какой-то элемент административного правопорядка вступает в противоречие с прогрессивным развитием экономических отношений, противоречит или расходится со свободами граждан или не обеспечивает их, он подлежит критическому осмыслению и, скорее всего, рано или поздно будет изменен, усовершенствован, доработан.

Важной частью данных рассуждений В.А. Юсупова стало то, что им были выделены специфические черты административного правопорядка как института подотрасли административно-управленческого права².

1) Административный правопорядок — *организационная часть общественного правопорядка*. Административное право, выступая в качестве формализованной программы, показывает сущность, определяет структуру и придает основные направления развитию рассматриваемого института в сфере государственного управления — института административного правопорядка.

2) *Отношения в рамках института административного правопорядка формируются на основе особых норм административного права*.

3) *Влияние субъективных прав и обязанностей участников административных правоотношений*.

В нормах административного права, в актах применения, издаваемых соответствующими публичными органами, в действующей системе субъективных прав и обязанностей участников административных правоотношений, по мнению В.А. Юсупова, — формулируется идеальная модель административного правопорядка. Ученый, развивая собственные идеи, обращается к мнению авторитетных коллег и находит поддержку своим размышлениям в их трудах. Так, он присоединяется и поддерживает идею, которая была выражена в работе Т.М. Шамбы, О.В. Мураметса: «запрограммированное» законодателем упорядочение общественных отношений можно рассматривать в качестве цели [8, с. 18] административного правопорядка.

1) *Влияние факторов общественного развития*. Административный правопорядок формируется под воздействием не только правовых предписаний, но и целого ряда объективных и субъективных факторов общественного развития. Он складывается из реального поведения субъектов административного права. А это поведение не всегда соответствует идеальной модели правопорядка и иногда является противоправным.

2) *Специфическая структура*. Специфической чертой административного правопорядка является то, что его структура носит иерархический характер. Обращая внимание на то, что значительная часть административных правоотношений в основе своего возникновения и изменения имеет организационную подчиненность (это главным образом вертикальные правоотношения), функционирование всей действующей системы государственного управления невозможно себе представить без горизонтальных и даже диагональных связей. Последние, без сомнения, не предполагают подчиненность сверху.

3) *Влияние управленческих связей*. Дальнейшие рассуждения В.А. Юсупова основаны на анализе различных точек зрения и дискуссии среди ведущих административистов об управленческих связях между субъектами административных правоотношений (соответственно, они же, по убеждению ученого, — субъекты административного правопорядка). И тут он соглашается с мнением Ю.М. Козлова, который четко выразил свою мысль: между субъектами административного права не всегда присутствуют властеотношения [4, с. 74—104], поскольку гражданин организационно не подчинен органу управления и властность здесь отсутствует. С другой стороны, отсутствие организационной подчиненности, известная свобода волеизъявления создают впечатление, что для этих отношений не характерны власть и подчинение. На самом же деле на эти связи самое непосредственное влияние оказывает вся система правоотношений, в том числе правовые связи более высокого уровня. Это может быть прямое указание на необходимость координации действий по выполнению постановлений и распоряжений.

² Примечание: структурировано — М.Н. Кобзарь-Фроловой.

Основная цель идеальной модели административного правопорядка — создание стройной системы правоотношений, обеспечивающей эффективность управления. Достижение данной цели немыслимо без использования исполнительной властью идеологических, политических, организационных и иных методов воздействия.

Таким образом, делает общий вывод В.А. Юсупов, — система административного правопорядка имеет сложную структуру. Ученый условно выделяет в ней три основных блока:

- Первый блок — правоотношения, обеспечивающие функционирование органов публичной власти. Отличительной чертой этого блока является свойственный данному виду административных правоотношений иерархичный характер входящих в него подсистем правоотношений.
- Второй блок — общественные связи, которые формируются в сфере правоприменительной деятельности исполнительной власти.
- Третий блок объединяет круг административно-правовых отношений, обеспечивающих информационные связи между органами публичной власти и всеми иными участниками отношений [10; 11, с. 51—56].

Вместе с тем необходимо учитывать, что развитие теории административного правопорядка оказывает обратное воздействие на развитие теории правоотношения в сфере деятельности органов исполнительной власти. И особо хотелось бы подчеркнуть главный, по мнению автора данной статьи, вывод ученого: *«формирование и развитие административного правопорядка осуществляется под действием принципа законности. Законность является неперенным условием реализации административного правопорядка»*. Хотя в реальной

жизни правопорядок также есть отражение конкретного поведения субъектов правоотношений, их правосознания, результат влияния экономических и социальных условия и проч.

Ученый выразил твердую убежденность: благодаря активно развивающимся информационным процессам вся действующая система правопорядка способна будет осуществлять целевое взаимодействие с окружающим миром и теми условиями, в которых она действует, координировать этот круг отношений, упорядочивать их и проч. [10; 11, с. 51—56].

Выводы

В современном административном праве вопросы правопорядка рассматриваются, прежде всего, как система и способы обеспечения законности. То есть современный ученый и законодатель, опираясь на труды В.А. Юсупова, пошли дальше и развили его теорию через действие таких институтов административного права, как обеспечение законности, контроль, надзор, судебное разбирательство, обжалование и другие. Рассмотрение трудов В.А. Юсупова, в том числе вопроса об административном правопорядке, вызывает интерес с позиции того, как ученый в условиях слабой разработанности темы сумел исследовать все грани института правопорядка, проанализировать их, предпринял попытку найти место данного института в системе административного права, связать с деятельностью органов исполнительной власти, выделить специфические черты и определить структуры (блоки) исследуемого института. Это именно то, что нужно молодым современным исследователям для написания своих работ и проведения собственных изысканий по утвержденным темам.

Литература

1. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 39—40.
2. Кобзарь-Фролова М.Н. Система административного права: открытие широкой дискуссии // Административное право и процесс. 2023. № 2. С. 79—82.
3. Кобзарь-Фролова М.Н. Система административного права: традиции и новации // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 287—300.
4. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 74—104.
5. Манохин В.М. Советское административное право. Часть общая. Саратов, 1968. С. 40.
6. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 58—59.
7. Правопорядок // Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). М.: Советская Энциклопедия, 1981. С. 1550.
8. Шамба Т.М., Мураметс О.В. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1979. С. 18.
9. Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 1979. 392 с.
10. Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юридическая литература, 1985.
11. Юсупов В.А. Теория административного права (извлечения) // Журнал административного судопроизводства. 2022. № 3. С. 51—56.
12. Юсупов В.А. Современный взгляд на предмет и структуру отрасли административного права // Сборник статей по материалам круглого стола «Система административного права» (12 октября 2022 г.) / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. М.: РУСАЙНС, 2023. С. 68—74.

THE ADMINISTRATIVE LAW SYSTEM AND ADMINISTRATIVE LAW ORDER (based on v. Iusupov's scholarly works)

Margarita Kobzar'-Frolova³

Keywords: law, administrative law order, public legal order, administrative law system, administrative legal relations, public administration, executive power, legality.

Abstract

Topicality of the paper: the administrative law system and its elements are one of the key issues of the science of administrative law. The administrative law order is an administrative law institution closely related to the activities of executive authorities, and questions of ensuring and creating conditions for legality. Important results in understanding these key concepts were achieved by a prominent scholar specialising in administrative law, V. Iusupov, who left his followers a large legacy of numerous works related to various areas and institutions of administrative law. Iusupov's works remain topical today.

Purpose of the paper: analysing Iusupov's approach to the question of the administrative law system and the legal model of administrative law order, showing their relations, and demonstrating the scholar's logic in studying this specific institution.

Study findings: the scholar's authoritative opinion is presented in the relations between the system of law, its most important institution, and the fundamental principle of legality.

Considering Iusupov's works, including here the question of administrative law order, is of interest from the standpoint of how the researcher, given that the topic was poorly studied at that time, was able to study all aspects of the institution of legal order, analyse them, attempted to find the place for this institution in the administrative law system and how it is related to the activities of executive authorities, to highlight specific features and determine the structure (blocks) of the institution under study. For a modern researcher, this work will be useful due to the considered logic of studying and presenting the material.

References

1. Eroshkin M.I. Upravlenie v oblasti okhrany obshchestvennogo poriadka. M., 1965. Pp. 39–40.
2. Kobzar'-Frolova M.N. Sistema administrativnogo prava: otkrytie shirokoi diskussii. Administrativnoe pravo i protsess. 2023. No. 2. Pp. 79–82.
3. Kobzar'-Frolova M.N. Sistema administrativnogo prava: traditsii i novatsii. Pravovaia politika i pravovaia zhizn'. 2022. No. 4. Pp. 287–300.
4. Kozlov Iu.M. Administrativnye pravootnosheniia. M., 1976. Pp. 74–104.
5. Manokhin V.M. Sovetskoe administrativnoe pravo. Chast' obshchaia. Saratov, 1968. P. 40.
6. Remnev V.I. Sotsialisticheskaia zakonnost' v gosudarstvennom upravlenii. M., 1979. Pp. 58–59.
7. Pravoporiadok. Sovetskii entsiklopedicheskii slovar'. Nauchno-redaktsionnyi sovet: A.M. Prokhorov (pred.). M. : Sovetskaia Entsiklopediia, 1981. P. 1550.
8. Shamba T.M., Muramets O.V. Pravoporiadok v razvitom sotsialisticheskom obshchestve. M. : Iuridicheskaiia literatura, 1979. P. 18.
9. Iusupov V.A. Teoreticheskie problemy administrativno-pravovogo regulirovaniia upravlencheskikh otnoshenii v razvitom sotsialisticheskom obshchestve : dis. ... dokt. iurid. nauk : 12.00.02. M., 1979. 392 pp.
10. Iusupov V.A. Teoriia administrativnogo prava. M. : Iuridicheskaiia literatura, 1985.
11. Iusupov V.A. Teoriia administrativnogo prava (izvlecheniia). Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2022. No. 3. Pp. 51–56.
12. Iusupov V.A. Sovremennyi vzgliad na predmet i strukturu otrasli administrativnogo prava. Sbornik statei po materialam kruglogo stola "Sistema administrativnogo prava" (12 oktiabria 2022 g.). Pod obshch. red. M.N. Kobzar'-Frolovoi. M. : RUSAINS, 2023. Pp. 68–74.



³ Margarita Kobzar'-Frolova, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: margokfnn@yandex.ru