



Научная статья

УДК 343

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2025-4-41-51>

EDN: <https://elibrary.ru/wezpmg>

ИПОН: 2003-0059-4/25-332

MOSURED: 77/27-003-2025-04-531

Типология административных правоотношений

Сергей Михайлович Зырянов

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Россия

Аннотация. Рассматриваются административные правоотношения, которые играют ключевую роль в современном мире. Их участниками становятся практически все субъекты права — государственные и муниципальные образования, органы и организации, физические лица. Административные правоотношения складываются по важнейшим вопросам, связанным как с решением государственных задач, так и с реализацией прав и свобод человека. В современном административном государстве исполнительная власть становится особой ветвью власти, реализующей далеко не только исполнительно-распорядительные, но также нормотворческие и юрисдикционные полномочия. При этом в теории административного права сохраняется сформированное советскими учеными представление об административных правоотношениях как об управленческих, что не соответствует, ни нормам Конституции РФ, ни фактическому положению дел.

Предложена классификация административных правоотношений по родовому объекту, соответствующему стадиям цикла регулирования (нормотворчество — правонаделение — контроль (надзор) — правоприменение — оценка результатов регулирования) и по этапам каждой стадии; по субъектному составу; поставлена проблема определения природы отношений, складывающихся в процессе законодательного регулирования; охарактеризованы административные имущественные правоотношения; оспорено распространенное мнение о том, что природа общественных отношений определяется отраслевой принадлежностью источника права, так как органы исполнительной власти уполномочены регулировать общественные отношения самого широкого спектра — гражданские, финансовые, семейные, трудовые и т. д.

Ключевые слова: государственное управление, нормативное правовое регулирование, обязательные требования, органы исполнительной власти, административные правоотношения

Для цитирования: Зырянов С. М. Типология административных правоотношений // Вестник Московского университета МВД России. 2025. № 4. С. 41–51. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2025-4-41-51>. EDN: WEZPMG.

Original article

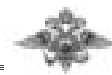
Typology of administrative legal relations

Sergey M. Zyryanov

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. Administrative legal relations which play a key role in the modern world are being considered. Almost all subjects of law become their participants — state and municipal entities, bodies and organizations, and individuals. Administrative legal relations are formed on the most important issues related both to the solution of state tasks and to the realization of human rights and freedoms. In a modern administrative state, the executive branch is becoming a special branch of government, exercising not only executive and administrative, but also rule-making and jurisdictional powers. At the same time, the theory of administrative law retains the idea of administrative legal relations formed by Soviet scientists as managerial, which does not correspond either to the norms of the Constitution of the Russian Federation or to the actual state of affairs.

© Зырянов С. М., 2025



The classification of administrative legal relations by generic object corresponding to the stages of the regulatory cycle (rulemaking — law enforcement — control (supervision) — law enforcement — evaluation of regulatory results) and by stages of each stage is proposed; by subject composition; the problem of determining the nature of relations developing in the process of legislative regulation is posed; administrative property relations are characterized; The widespread opinion has been challenged that the nature of public relations is determined by the industry affiliation of the source of law, since executive authorities are authorized to regulate public relations of a wide range — civil, financial, family, labor, etc.

Keywords: public administration, regulatory legal regulation, mandatory requirements, executive authorities, administrative legal relations

For citation: Zyryanov S. M. Typology of administrative legal relations. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2025;(4):41–51. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2025-4-41-51>. EDN: WEZPMG.

Административные правоотношения представляют собой сложный и неоднозначный феномен. Представления о нем со временем меняются под влиянием различных факторов, прежде всего под влиянием политического режима и соответствующего ему социально-экономического строя. За всю историю существования отечественной науки административного права политический режим трижды менялся глобально, а характер социально-экономических отношений мог довольно значительно меняться и в рамках одного политического режима. Менялись и теоретические представления о предмете административного права и о месте административного права в системе права. При этом в основе представлений об административном праве и его предмете всегда лежало понимание того, что представляет собой государственное управление.

В одной из первых работ по административному праву, пришедшему на смену полицейскому праву и в то время переживавшему период своего становления, Э. Берендтс описывал административное право как отрасль, имеющую в своем составе три составные части: объективное административное право, нормы которого определяют права и обязанности органов государственной власти и всех членов «государственного общения» при осуществлении государственных задач; субъективное административное право государственной власти и ее органов, нормы которого регулируют вопросы организации учреждений и должностей, взаимоотношений между ними и об отношениях органов власти к участникам государственного общения — обществам и индивидам; субъективное административное право участников государственного общения, нормы которого регулируют отношения, в которые вступают общества и индивидуумы к органам государственной власти и друг к другу при несении обязанностей, связанных с осуществлением государственных интересов и при защите своих частных интересов [1, с. 8–9]. А. И. Елистратов в своих дореволюционных работах утверждал, что нормы административного права определяют отношения между органами государственного управления и гражданами, и уточ-

нял, что это составляет внутреннее государственное управление, не включающее охрану права (суд), церковное управление и финансовое управление [23; 25, с. 1, 30]. Отношения в системе государственной власти рассматривались им в рамках государственного права [24]. В. Л. Кобалевский различал частно-правовые и публично-правовые отношения и указывал на шесть признаков последних: это отношения между органами публичного управления и гражданами; приоритет публичного интереса перед частным; односторонний характер властных предписаний; административное принуждение и особая правовая защита требований властного субъекта [30, с. 30–37]. По его мнению, административное право — это совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления, и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами [31, с. 3].

Идеи Э. Берендтса дальнейшего развития не получили, советские административисты пошли по пути, намеченному А. И. Елистратовым, и связывали административное право с внутренним государственным управлением. В. Л. Кобалевский в 1929 г. определял управление как внутреннюю подзаконную государственную деятельность, направленную на решение задач, поставленных перед государственными органами правовой системой государства, и противопоставлял его законодательной и судебной деятельности, а также внешнему управлению, управлению войском и финансами [31, с. 3–4].

После довольно продолжительного перерыва С. С. Студеникин связал административное право с отношениями, возникающими в процессе осуществления государственными органами исполнительно-распорядительной деятельности, т. е. осуществление законов и основанных на законе правовых актов. Указанные отношения, по его мнению, возникают между государственными органами (под которыми понимались исполнительно-распорядительные органы) и гражданами, между государственными органами и общественными организациями [40, с. 3, 23; 41, с. 9].



А. И. Стахов, анализируя эволюцию представлений о предмете административного права, справедливо отмечает, что в советской юридической науке, благодаря прежде всего С. С. Студеникину и Ю. М. Козлову, сформировалось и было унаследовано российским правом мнение о том, что административное право — это отрасль права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, под которым, в свою очередь, понимается властная исполнительно-распорядительная деятельность, отношения, возникающие во внутриорганизационной деятельности. В предмет административного права включаются и отношения, складывающиеся при осуществлении властных полномочий общественными организациями [21, с. 12–14]. Профессор подчеркивает, что управление понималось как вспомогательная деятельность для исполнения законов [21, с. 8]. Таким образом, задача определения границ предмета административного права сводится к уяснению понятия государственного управления, которое А. И. Стахов совершенно справедливо характеризует как «крайне многогранное и даже аморфное» [21, с. 15]. К сожалению, ученый не предложил своего решения проблемы, ограничившись констатацией того, что современное административное право по-прежнему воспринимается через государственное управление, что нельзя рассматривать как единственный вариант доктрины [21, с. 16].

Б. В. Россинский, вступая в дискуссию о предмете административного права, пишет, что в ст. 49 Конституции СССР 1924 г. устанавливалось, что народные комиссариаты образуются для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления, входящими в круг ведения СНК СССР. Аналогичное положение присутствовало и в Конституции СССР 1936 г., гл. V которой называлась «Органы государственного управления Союза Советских Социалистических Республик». Никаких кардинальных изменений не последовало с принятием Конституции СССР 1977 г. [39]. Однако в Конституции РФ словосочетание «государственное управление» не используется. В современной системе органы государственного управления уступили место исполнительной власти. В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть в стране осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ. Правительство РФ и Президент РФ, в свою очередь, руководят деятельностью федеральных органов исполнительной власти в соответствии с утверждаемой Президентом структурой федеральных органов исполнительной власти [48].

В одном из последних учебников по административному праву на смену термину «государственное управление» предложен более актуальный с учетом конституционных новелл термин «публичное управление», ведущее место в системе которого занима-

ет государственное управление. По мнению авторов учебника, публичное управление осуществляется органами публичной власти, организациями, реализующими публично значимые функции, институтами гражданского общества [13, с. 170].

Государственное управление представляется в данном учебнике как форма реализации исполнительной власти. Объектом управления является общество. Государственное управление осуществляется органами исполнительной власти и их должностными лицами, Президентом РФ, а также исполнительными органами местного самоуправления, государственными (Банк России) и негосударственными (частные охранные организации, добровольные народные дружины) организациями посредством общих управленческих функций — прогнозирования, планирования, организации, регулирования, распорядительства, координации и контроля [13, с. 19–21]. Однако основным содержанием деятельности исполнительной власти остается исполнение законов и подзаконных актов и распорядительство как использование юридически властных полномочий [13, с. 24].

Авторы учебника называют административные правоотношения управленческими и предлагают их классификацию по двум основаниям: по месту возникновения (внутриорганизационные и внешние управленческие) и по субъектному составу в зависимости от объекта и содержания [13, с. 29–30]. Кроме того, упоминаются материальные и процессуальные, вертикальные и горизонтальные отношения [13, с. 62–65]. Объектами административно-правовых отношений признаются материальные и нематериальные блага [13, с. 66].

Из этого краткого обзора следует вывод о том, что доктринальные представления о предмете административного права в отечественной науке мало изменились за полвека. Между тем само государство изменилось принципиально. В нем наблюдается не только доминирование исполнительной ветви власти, но и отказ от прямого управления в пользу регулирования. Эти изменения дали ученым основания характеризовать современное государство как административное, причем, как правило, в негативном ключе, поскольку в таком государстве профессиональная бюрократия подминает все демократические институты государственной власти¹. Однако на страницах научных изданий в развернувшейся дискуссии отмечаются и некоторые позитивные черты административного государства [3; 5; 6; 12]². Некоторые ученые утверждают, что истин-

¹ Waldo D. The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York : The Ronald Press Company, 1948, 221 p.

² Walker Chr. J. Attacking Auer and Chevron Deference : A Literature Review, 16 Geo. J.L. & Public Policy 2018, № 103, 121–122; Ronald Dworkin. Justice in Robes (2006); Pound R. Administrative Law : Its Growth, Procedure and Significance (1942) и др.

ная юриспруденция находится в процессе уничтожения развитием «механического законодательства» в административном государстве — осуществлением нормотворчества ведомственными актами [11; цитата по 12, с. 3]. В отечественной литературе также уделяется большое внимание регулированию [15; 43; 44], отмечены как плюсы, так и минусы наблюдаемого явления [29, с. 151–163; 38, с. 23]¹.

Процесс становления административного государства сопровождается снижением объема прямого управления и широким всепроникающим распространением регулирования наиболее доступными и удобными в использовании правовыми средствами — запретами, обязываниями, разрешениями и дозволениями [17]. Настолько широким, что его характеризуют как фундаментальный политико-экономический концепт [10, Р. I]. Для того чтобы подчеркнуть эту особенность современного государства, его называют регулирующим [1; 2; 4; 7; 8]. Стоит заметить, что указанная тенденция отразилась в Конституции РФ, в которой слово «управление» встречается три раза в сочетании с имуществом (управление собственностью), тогда как слово «регулирование» использовано десять раз как регулирование прав человека и гражданина, таможенное регулирование, правовое регулирование, регулирование трудовых отношений, регулирование порядка судопроизводства и т. д. Именно регулирование, точнее — нормативное правовое регулирование становится основным содержанием деятельности органов исполнительной власти.

С. С. Алексеев ввел в оборот термин «механизм правового регулирования» [14; 16, с. 9–30]. Он причислял к правовым средствам регулирования юридические нормы, правоотношения, юридические предписания и другие правовые средства [15, с. 289]. Однако при внимательном рассмотрении в этой схеме обнаруживаются противоречия. Если исходить из базовых положений, согласно которым норма права направлена на регулирование общественного отношения, которое под ее воздействием приобретает юридическую форму и становится правовым отношением². Правоприменительный акт, также включенный ученым в механизм правового регулирования как юридическое предписание, может быть как юридическим фактом,

так и результатом, порождающим новое правоотношение либо изменяющим правовое состояние его сторон. Другими словами, правоотношение является не правовым средством, а следствием воздействия нормы права на общественное отношение или результатом правового регулирования (нормы права упорядочивают общественные отношения, трансформируя их в правоотношения).

Кроме того, в механизме правового регулирования по С. С. Алексееву регулятором становится норма права, что нельзя признать правильным, так как норма права — средство регулирования. Очевидно, что регулятором должен быть некий субъект, который и осуществляет регулирование посредством правовых средств — норм права, несущих в себе запреты, обязывания, разрешения, дозволения. А если учесть наличие в правовой норме санкции, гарантирующей ее действие, придется согласиться с тем, что в механизме правового регулирования должен быть субъект, обеспечивающий соблюдение обязанной стороной правоотношения возложенной на нее юридической обязанности и удовлетворение управомоченной стороной своего субъективного права.

Упрощенная модель механизма правового регулирования была представлена в ранее опубликованных работах [26; 27; 37, с. 228–272] как цикл регулирования, основными стадиями которого являются: выработка государственной политики регулирования в отдельной области общественных отношений — нормотворчество — правонаделение — контроль (надзор) — правоприменение — оценка результатов регулирования — повторение цикла на более высоком уровне (развитие по спирали). Цикл регулирования может быть представлен иначе [20, с. 127–129, 142, 252; 21, с. 9; 33, с. 29; 46, с. 137; 42, с. 317; и др.], однако это не меняет сути представленной конструкции.

Прежде чем перейти к характеристике административных правоотношений, складывающихся на каждой стадии цикла регулирования, необходимо сделать несколько оговорок.

Во-первых, как уже отмечалось выше, регулирование осуществляется запретами, обязываниями, разрешениями, дозволениями, но более или менее полную юридическую форму получили обязательные требования [49], в круг которых не попадают дозволения [28; 34, с. 17; 35].

Во-вторых, обязательные требования, согласно данному Федеральному закону, устанавливаются актами ЕАЭС, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, региональными законами и нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами государственных корпораций «Роскосмос» и «Росатом», муниципальными нормативными правовыми актами. Определить с уверенностью природу возникающих при этом отношений вряд ли возможно. Наряду с кон-

¹ Профессор Россинский утверждает, что для обеспечения устойчивости системы государственного управления необходимо, чтобы в этой системе была «мощная подсистема, структурно моделирующая головную систему, соразмерная с ней по объему, как правило, обладающая большей инерционностью, но, тем не менее, выполняющая основную часть управленческих функций системы». Такой подсистемой и является исполнительная власть.

² Р. О. Халфина описывала процесс превращения общественных отношений в правоотношения как своего рода естественный отбор — принятие наиболее удачных форм общественных отношений, отбраковка неудачных и закрепление наиболее удачных моделей в правовых нормах [47, с. 79]. Ю. К. Толстой также утверждал, что норма права, регулируя общественное отношение, придает ему форму правоотношения [45, с. 3].

ституционными, муниципальными и административными правоотношениями в процессе нормотворчества возникают отношения между законодателем и Правительством РФ по поводу представления заключений и отзывов Правительства на законопроекты, по поводу внесения Правительством РФ законопроектов и проектов поправок к законопроектам в Государственную Думу, между Минюстом России и органами местного самоуправления по поводу государственной регистрации муниципальных нормативных правовых актов, между Правительством РФ и органами исполнительной власти по поводу разработки законопроектов, между органами исполнительной власти и заинтересованными лицами по поводу согласования законопроектов и составления сводного отчета об оценке регулирующего воздействия, между органами исполнительной власти или субъектами законодательной инициативы и экспертными организациями по поводу исполнения контрактов на разработку законопроектов, между участниками проекта Российской общественной инициативы¹ и т. д.

В-третьих, в ходе правоприменения в части реагирования на факты нарушений обязательных требований, в зависимости от того, какой характер приобретают такие нарушения, и от их последствий, могут возникать административно-деликтные или уголовные правоотношения.

С учетом сделанных оговорок в первом приближении можно утверждать, что на каждой стадии цикла регулирования возникают административно-правовые отношения, отличающиеся родовыми объектами: на стадии выработки государственной политики таковым будет утверждение имеющего юридическое значение документа, определяющего политику регулирования. Это может быть документ стратегического планирования или иной акт — доклад, миссия, план работы. На стадии нормотворчества — нормативный правовой акт, на стадии правонаделения — решение об оформлении лицензии, о выдаче разрешения на осу-

ществление деятельности, на стадии контроля (надзора) — акт контрольного (надзорного) мероприятия, предписание об устранении нарушений обязательных требований, на стадии правоприменения — протокол о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении, постановление по делу об административном правонарушении. Наконец, на стадии оценки результатов регулирования — доклад о достижении целей регулирования.

Во втором приближении при более подробном рассмотрении стадий цикла регулирования можно увидеть, что каждая стадия упрощенно воспроизводит весь цикл регулирования, как показано на рисунке 1. Можно с большой долей уверенности предположить, что правоотношения, возникающие на каждом отдельном этапе, имеют видовые объекты, отличающиеся от своего родового объекта. Так, если на стадии правонаделения родовый объект — оформление разрешения, то на этапе регламентации, соответствующем стадии нормотворчества, видовой объект — утверждение административного регламента предоставления государственной услуги по оформлению разрешения, а на этапе принуждения, соответствующем стадии правоприменения, видовым объектом будет издание приказа о применении дисциплинарного взыскания в отношении нерадивого должностного лица.

На этой основе можно выделить шесть типов административных правоотношений по объекту: целеполагающие, нормотворческие, правонаделяющие, контрольные (надзорные), правоприменительные и оценивающие.

Говоря о классификации административных правоотношений по объекту, необходимо коснуться проблемы имущественных административных правоотношений. Их наличие признавалось российскими административистами², однако в современной административно-правовой науке они не рассматриваются.

Г. И. Петров приводил дискуссию С. С. Алексеева и С. Н. Братуся об организационных отношениях имущественного характера, распространенных в советском хозяйстве, например, когда государственная организация на основании распоряжения высшего государственного органа безвозмездно передает другой организации здание, помещение или иное имущество [40, с. 35–37]. В современных реалиях возникают отношения между собственником объекта транспортной инфраструктуры, предоставляющим безвозмездно в силу закона помещения Росгвардии, прокуратуре, органам внутренних дел. Например, ч. 8 ст. 31 Федерального закона от 3 июля

¹ Одним из последних примеров действия Российской общественной инициативы является рассмотрение предложения о принятии закона о противодействии домашнему насилию. Инициатива была подана 22 мая 2024 г. и набрала более 100 тысяч голосов. На этом основании после проведения предварительной экспертизы Фондом информационной демократии инициатива была направлена в экспертную рабочую группу, состав которой определен Правительством РФ, для подготовки заключения.

Фонд информационной демократии является уполномоченной некоммерческой организацией, занимающей по отношению к заявителям положение властного субъекта, принимающего решения, имеющие правовое значение. Она может принять решение о снятии общественной инициативы с рассмотрения, о размещении ее на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» и начале процедуры голосования, об изменении уровня реализации инициативы (федеральный, региональный или муниципальный), о направлении общественной инициативы, получившей в ходе голосования необходимую поддержку, в экспертную рабочую группу для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта нормативного правового акта или об иных мерах по реализации инициативы. См.: URL: <https://www.roi.ru/121941/>

² И. И. Евтихий писал, что отдел публично-вещного права является одним из наименее разработанных отделов русского административного права и выделял в нем три раздела: легальные ограничения права частной собственности; право на публичные вещи; право пользования публичными вещами [22, с. 144–151].



2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [50] обязывает субъектов транспортной инфраструктуры безвозмездно предоставлять войскам национальной гвардии для реше-

ния возложенных на них задач служебные и подсобные помещения, оборудование, средства и услуги связи. Имущественный характер таких отношений сомнений не вызывает.



Рис. 1. Структура механизма правового регулирования

С одной стороны, нормы такого рода определяют порядок осуществления права собственности и других вещных прав, возлагая на владельца объекта транспортной инфраструктуры обременение и ограничивая право собственности в части невозможности использования отдельных помещений, входящих в состав принадлежащего ему имущественного комплекса, что позволяет рассматривать их на основании положений п. 1 ст. 2 ГК РФ как гражданско-правовые. Но, с другой стороны, гражданское законодательство в соответствии с п. 1 ст. 1 ГК РФ основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. Возникающие при исполнении требования о предоставлении Росгвардии помещений, оборудования средств и услуг связи отношения не основаны на равенстве участников.

Такие отношения отличаются и от административно-деликтных правоотношений, связанных с исполнением постановлений об административных правонарушениях или применением обеспечительных мер, направленных на ограничение имущественных прав (конфискация предмета или орудий совершения административного правонарушения, изъятие и уничтожение вещей, утративших оборотоспособность). Административно-деликтные правоотношения возникают на основании правоприменительного акта уполномоченного субъекта административной юрисдикции в соответствующем процессуальном порядке, тогда как помещения, оборудование, средства и услуги связи предоставляются в силу прямого указания нормы закона. Более того, представляется, что эти отношения имеют разные объекты. Административно-деликтное правоотношение направлено на привлечение виновно-

го лица к административной ответственности, если речь идет о конфискации, или на изъятие из оборота вещей, оборот которых запрещен или ограничен, т.е. на восстановление законности. Отношение, возникающее в связи с предоставлением помещений, оборудования, средств и услуг связи, направлено непосредственно на приобретение подразделением Росгвардии права пользования имуществом и услугами. Э. Берендс считал, что такие отношения имеют характер сервитутов и называл их сервитутами общественной пользы [20, с. 11].

Субъектному составу административных правоотношений уделяется внимание в каждом учебнике по административному праву и во многих работах монографического характера, в том числе в упоминавшихся выше. Как правило в качестве сторон называются органы исполнительной власти, их должностные лица, граждане, объединения граждан, юридические лица. Не будет ошибкой утверждение о том, что в административные правоотношения могут вступать любые субъекты российского права. Между ними могут возникать вертикальные, горизонтальные, диагональные отношения. Пожалуй, стоит заметить, что в последние годы все большее распространение находят отношения, в которых роль властного субъекта играют хозяйствующие субъекты. Так, федеральные законы наделяют государственные корпорации полномочиями устанавливать нормативными правовыми актами обязательные требования [51; 52]; осуществлять государственный контроль (надзор) вправе государственные корпорации, публично-правовая компания, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения в соответствии со ст. 26 Закона о контроле [53].



При квалификации административного правоотношения, необходимо учитывать, что его правовая природа определяется не источником соответствующей нормы права, а его характером. Без учета данного обстоятельства легко ошибочно причислить к административным правоотношениям отношения, возникающие между гражданами и хозяйствующими субъектами в любом сочетании, на том лишь основании, что норма права установлена нормативным правовым актом, утвержденным Правительством РФ или иным органом исполнительной власти, и на этом основании причисленным к источникам административного права. Осуществляя регулирование, исполнительная власть воздействует на самый широкий спектр общественных отношений. Правительство РФ и органы исполнительной власти регулируют гражданско-правовые, финансовые, трудовые, семейные и иные отношения. В соответствии с п. 3, 4, 7 ст. 3 ГК РФ гражданские отношения могут регулироваться указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и актами министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ в соответствии с п. 3 ст. 3 Семейного кодекса РФ вправе принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы семейного права. Статья 5 Трудового кодекса РФ предусматривает возможность регулирования трудовых отношений указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Отношения, урегулированные нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, не меняют от этого свою правовую природу и остаются гражданскими, семейными, трудовыми.

Исходя из этого можно утверждать, что Правилами дорожного движения РФ [54] установлены административно-правовые нормы, регулирующие отношения между властными субъектами и участниками дорожного движения, устанавливающие обязанности участников дорожного движения, за неисполнение которых предусмотрены административно-правовые санкции, а также регулирующие отношения между участниками дорожного движения, не имеющие административно-правовой природы, например, отношения, возникающие при проезде нерегулируемого перекрестка или пешеходного перехода, взаимном перестроении и т. д.¹

¹ П. И. Кононов утверждает, что отношения между участниками дорожного движения являются административно-правовыми в силу их неиндивидуализированности и ссылается на позицию Г.И. Петрова, который допускал возможность возникновения административных правоотношений между гражданами [32]. При этом не учитывается, что Г. И. Петров писал разве что о праве граждан оказывать содействие сотрудникам милиции. Кроме того, Г. И. Петров в соответствии с реалиями его времени относил к административным правоотношениям отношения между директором предприятия и его работниками [40, с. 71, 81 и др.].

Заслуживает внимания проблема квалификации управленческих по своей природе отношений, складывающихся в процессе функционирования Федеральной налоговой службы. Наиболее ярким примером являются контрольные (надзорные) правоотношения двух видов — налогового контроля и контроля (надзора) за использованием контрольно-кассовой техники. Эта, казалось бы, чисто теоретическая проблема имеет вполне конкретные практические последствия. Основания и порядок организации и осуществления налогового контроля регламентируются Налоговым кодексом РФ, тогда как федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей — Федеральным законом «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» [55]. В современной доктрине налоговый контроль относится к налоговому праву по двум основаниям — по источнику (законодательство о налогах и сборах) и по предмету (финансы), как будто от этого принципиально изменяется характер отношений между инспектором налогового органа — должностным лицом федерального органа исполнительной власти и налогоплательщиком.

Список источников

1. Deller D., Vantaggiato F. Revisiting the Regulatory State: A Multidisciplinary Review Establishing a New Research Agenda // CCP Working Paper, pp. 14–9 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850883
2. Du J., Lu Y, Tao Z. China as a Regulatory State // BOFIT Discussion Paper № 17/2009 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489412
3. Fitzpatrick, B., Deregulation and Private Enforcement, Lewis & Clark Law Review, 2020, vol. 24-2, pp. 685–695
4. Glaeser E. L., Shliefer A. The Rise of the Regulatory State// NBER Working Paper № 28650 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=294088
5. Lawson, G., Delegation and Original Meaning, 88 Virginia Law Review. 2002, № 327, p. 328.
6. Lawson, G., Discretion as Delegation: The «Proper» Understanding of the Nondelegation Doctrine, Geo. Wash. Law Review. 2005, № 235, p. 268.
7. Loughlin M., Scott C. The Regulatory State // Developments in British Politics 5 Textbook. 1997, p. 205–219.
8. Majone G. Regulating Europe — London — New York, 1996.
9. Sunstein C. R. Paradoxes of the Regulatory State //

- Harvard Public Law Working Paper // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2842302
10. Ogus A. Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford-Portland Oregon, 2004.
 11. Schmitt C. Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954 : Materialien zu einer Verfassungslehre, second edition. Berlin : Duncker & Humblot, 1973, p. 386–426.
 12. Vermuele, A., Rules, Commands and Principles in the Administrative State, The Yale Law Journal, 2021, vol. 130, p. 356–369.
 13. Административное право Российской Федерации : учебник: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2024.
 14. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
 15. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. М. : Юрид. лит., 1981.
 16. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. II. М.: Юрид. лит., 1982.
 17. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1989.
 18. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2005.
 19. Афанасьев В. Г. О содержании (основных функциях) управления социалистическим обществом // Сборник Научное управление обществом. М., 1967. Вып. 1.
 20. Берендтс Э. Опыт системы административного права. Том первый. Обзор истории административного права и истории его литературы. Выпуск I-й. Ярославль, 1898.
 21. Государственное управление и административное право : советская эпоха и современность : монография / Под ред. А. И. Стахова и В. А. Зюзина. М. : РГУП, 2022.
 22. Евтихийев И. И. Теория публично-вещного права // Вопросы административного права. Книга 1. М., 1916.
 23. Елистратов А. И. Административное право. Лекции. М., 1911. Лекция № 4.
 24. Елистратов А. И. Государственное право: Пособие к лекциям. М., 1912.
 25. Елистратов А. И. Учебник русского административного права: Пособие к лекциям. Вып. 1. М., 1910.
 26. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор) : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. С. 57–73.
 27. Зырянов С. М. Место и роль государственно-го контроля (надзора) в механизме правового регулирования // Административное право и процесс. 2025. № 4. С. 15–21.
 28. Зырянов С. М. Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // Актуальные проблемы науки административного права : сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б. М. Лазарева. М., 2020. С. 61–66.
 29. Интересы в механизме публичной власти : проблемы теории и практики: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. Москва : Проспект, 2023.
 30. Кобалевский В. Очерки советского административного права. 1924.
 31. Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков, 1929.
 32. Кононов П. И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88.
 33. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972.
 34. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» / отв. ред. А. С. Емельянов, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2024.
 35. Ноздрачев А. Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права : идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 19–24; № 5. С. 8–15.
 36. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972.
 37. Разрешительная деятельность в механизме государственного управления: монография / отв. ред. А. С. Емельянов, С. М. Зырянов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2023.
 38. Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М., 2020.
 39. Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Ад-



- министративное право и процесс. 2021. № 5. С. 6–13.
40. Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949.
41. Студеникин С. С. Советское административное право : учебник для юридических школ. М., 1945.
42. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М. : Формула права, 2008.
43. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование : динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3–12.
44. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М. : «Формула права», 2007.
45. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.
46. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1971.
47. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юридическая литература, 1974.
48. Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2024 г. № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 20. Ст. 2590.
49. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5006.
50. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.
51. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078/
52. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4341.
53. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
54. Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» // САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.
55. Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2003. № 21. Ст. 1957.

References

1. Deller D., Vantaggiato F. Revisiting the Regulatory State: A Multidisciplinary Review Establishing a New Research Agenda // CCP Working Paper, pp. 14–9 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850883
2. Du J., Lu Y, Tao Z. China as a Regulatory State // BOFIT Discussion Paper № 17/2009 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489412
3. Fitzpatrick, B., Deregulation and Private Enforcement, Lewis & Clark Law Review, 2020, vol. 24-2, pp. 685–695
4. Glaeser E. L., Shliefer A. The Rise of the Regulatory State// NBER Working Paper № 28650 // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=294088
5. Lawson, G., Delegation and Original Meaning, 88 Virginia Law Review. 2002, № 327, p. 328.
6. Lawson, G., Discretion as Delegation: The «Proper» Understanding of the Nondelegation Doctrine, Geo. Wash. Law Review. 2005, № 235, p. 268.
7. Loughlin M., Scott C. The Regulatory State // Developments in British Politics 5 Textbook. 1997, p. 205–219.
8. Majone G. Regulating Europe — London — New York, 1996.
9. Sunstein C. R. Paradoxes of the Regulatory State \ Harvard Public Law Working Paper // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2842302
10. Ogus A. Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford-Portland Oregon, 2004.
11. Schmitt C. Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954 : Materialien zu einer Verfassungslehre, second edition. Berlin : Duncker & Humblot, 1973, p. 386–426.
12. Vermuele, A., Rules, Commands and Principles in the Administrative State, The Yale Law Journal, 2021, vol. 130, p. 356–369.
13. Administrative law of the Russian Federation: textbook: in 2 volumes Vol. 1 / ed. by S. M. Zubarev, L. L. Popov. Moscow : Prospekt, 2024.
14. Alekseev S. S. Mechanism of legal regulation in the socialist state. Moscow, 1966.
15. Alekseev S. S. General theory of law. In two volumes. T. I. M. : Jurid. lit., 1981.
16. Alekseev S. S. General theory of law. In two volumes. Vol. II. Moscow: Jurid. lit., 1982.
17. Alekseev S. S. General permits and general prohibitions in Soviet law. Moscow : Jurid. lit., 1989.



18. Atamanchuk G. V. Theory of public administration : a course of lectures. Moscow, 2005.
19. Afanasyev V. G. On the content (main functions) of the management of a socialist society // Collection Scientific management of society. Moscow, 1967. Issue 1.
20. Berendts E. The experience of the administrative law system. Volume one. An overview of the history of administrative law and the history of its literature. Issue I-th. Yaroslavl, 1898.
21. Public administration and Administrative law : the Soviet Era and modernity : monograph / Edited by A. I. Stakhov and V. A. Zyuzin. Moscow : RGUP, 2022.
22. Evtikhiev I. I. Theory of public property law // Administrative law issues. Book 1. Moscow, 1916.
23. Elistratov A. I. Administrative law. Lectures. Moscow, 1911. Lecture № 4.
24. Elistratov A. I. State law : manual for lectures. Moscow, 1912.
25. Elistratov A. I. Textbook of Russian administrative law : manual for lectures. Issue 1. Moscow, 1910.
26. Zyryanov S. M. State control (supervision) : monograph. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; KONTRAKT LAW FIRM, 2023. P. 57–73.
27. Zyryanov S. M. The place and role of state control (supervision) in the mechanism of legal regulation // Administrative law and process. 2025. № 4. P. 15–21.
28. Zyryanov S. M. Mandatory requirements as a means of administrative and legal regulation (according to the draft Federal Law «On Mandatory requirements in the Russian Federation») // Actual problems of the science of administrative law : collection of materials of the All-Russian scientific and practical conference with international participation dedicated to the 90th anniversary of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor B. M. Lazareva, M., 2020. P. 61–66.
29. Interests in the mechanism of public power : problems of theory and practice: monograph / ed. by Yu. A. Tikhomirov. Moscow : Prospekt, 2023.
30. Kobalevsky V. Essays on Soviet administrative law. 1924.
31. Kobalevsky V. L. Soviet administrative law. Kharkov, 1929.
32. Kononov P. I. Debatable issues of the theory of administrative legal relations // Administrative law and process. 2021. № 2. P. 76–88.
33. Lazarev B. M. Competence of governing bodies. Moscow, 1972.
34. Scientific and Practical Commentary to Federal Law № 247-FZ dated July 31, 2020 «On Mandatory Requirements in the Russian Federation» / ed. by A. S. Yemelyanov, S. M. Zyryanov, A.V. Kalmykova ; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow : KONTRAKT LAW FIRM LLC, 2024.
35. Nozdachev A. F. Mandatory requirements as an innovative institute of administrative law : ideas, content, principles and levels of legal regulation // Administrative law and Process. 2022. № 3. P. 19–24; № 5. P. 8–15.
36. Petrov G. I. Soviet administrative and legal relations. L., 1972.
37. Permissive activity in the mechanism of public administration: a monograph / ed. by A. S. Yemelyanov, S. M. Zyryanov. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation; INFRA-M, 2023.
38. Rossinsky B. V. Administrative and legal aspects of public administration in Russia. System approaches. Moscow, 2020.
39. Rossinsky B. V. The development of ideas about the subject of administrative law // Administrative law and process. 2021. № 5. P. 6–13.
40. Studenikin S. S. Soviet administrative law. Moscow, 1949.
41. Studenikin S. S. Soviet administrative law : textbook for law schools. Moscow, 1945.
42. Tikhomirov Yu. A. Legal regulation : theory and practice. Moscow : Formula prava, 2008.
43. Tikhomirov Yu. A. Public law regulation : dynamics of spheres and methods // Journal of Russian Law. 2001. № 5. P. 3–12.
44. Tikhomirov Yu. A. Management on the basis of law. Moscow : «Formula of law», 2007.
45. Tolstoy Yu. K. To the theory of legal relations. L., 1959.
46. Tumanov G. A. Organization of management in the field of public order protection. Moscow, 1971.
47. Khalfina R. O. The general doctrine of legal relations. Moscow : Yuridicheskaya literatura, 1974.
48. Decree of the President of the Russian Federation dated May 11, 2024 № 326 «On the structure of federal executive authorities» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2024. № 20. Art. 2590.
49. Federal Law № 247-FZ dated July 31, 2020 «On mandatory requirements in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 31 (part 1). Art. 5006.
50. Federal Law № 226-FZ of July 3, 2016 «On the Troops of the National Guard of the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2016. № 27 (Part 1). Art. 4159.



51. Federal Law № 317-FZ dated December 1, 2007 «On the State Atomic Energy Corporation Rosatom» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2007. № 49. Art. 6078.
52. Federal Law № 215-FZ dated July 13, 2015 «On the State Corporation for Space Activities Roscosmos» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2015. № 29 (part 1). Art. 4341.
53. Federal Law № 248-FZ of July 31, 2020 «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 31 (Part 1). Art. 5007.
54. Decree of the Government of the Russian Federation dated October 23, 1993, № 1090 «On traffic rules» // SAPP RF. 1993. № 47. Art. 4531.
55. Federal Law «On the use of cash registers when making payments in the Russian Federation» // Collection of legislation of the Russian Federation. 2003. № 21. Art. 1957.

Информация об авторе

С. М. Зырянов — главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Information about the author

S. M. Zyryanov — Chief Researcher of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor.

Статья поступила в редакцию 11.06.2025; одобрена после рецензирования 17.07.2025; принята к публикации 05.08.2025.

The article was submitted 11.06.2025; approved after reviewing 17.07.2025; accepted for publication 05.08.2025.



Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел. 3-е изд., перераб. и доп. Учебник. Под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева. 639 с. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки.

Раскрыты основные теоретические и практические положения организации и осуществления деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений. Показаны ее правовые, организационные и тактические основы, вопросы предотвращения, профилактики и пресечения противоправных деяний, входящие в предупредительную компетенцию органов внутренних дел. Определена полицейская специфика общей, индивидуальной и виктимологической профилактики правонарушений.

Особое внимание уделено предупреждению полицией преступлений и административных правонарушений несовершеннолетних; насильственных преступлений против личности; правонарушений в сфере экономики; рецидивной, профессиональной и организованной преступности; террористической и экстремистской преступной деятельности; преступлений и правонарушений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, с незаконным оборотом оружия, с миграционными процессами; преступлений и правонарушений коррупционной направленности;

дорожно-транспортных правонарушений и др.

Дана оценка перспективам развития ведомственной системы предупреждения преступлений и административных правонарушений, обоснованы стратегические направления предупредительной деятельности ОВД.

Для курсантов, слушателей, адъюнктов и преподавателей образовательных учреждений МВД России, студентов, аспирантов и преподавателей юридических образовательных учреждений, практических работников правоохранительных органов.