

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.182.1.033-050

Б. В. Россинский*

Трансформация научных воззрений о соотношении административного права с государственным и публичным управлением

Аннотация. Рассмотрены представления о соотношении понятий «административное право» и «государственное управление» в российской дореволюционной, советской и современной административно-правовой науке. Показано, что на протяжении более чем 100 лет эти категории периодически то фактически отождествлялись, то трактовались по-разному. Изменения воззрений ученых во многом обуславливались конституционным подходом к определению исполнительных органов и государственного управления; отношением советского общества в разные периоды и к административному праву и науке управления; развитием взглядов на информационную природу управления. Делается вывод, что причины цикличности этого процесса имеют и международный характер. Определено, что очередной такой цикл стал развиваться в России с появлением в Конституции РФ понятия единой системы публичной власти, а в литературе термина «публичное управление». Новый виток в рассматриваемом процессе характеризуется не словесным отождествлением административного права с публичным управлением, а неразрывной реальной связью этих понятий за счет постоянного использования именно административно-правовых норм при осуществлении публичного управления.

Ключевые слова: административное право; управление; государственное управление; органы государственного управления; исполнительные и распорядительные органы; местное самоуправление; публичная власть; публичное управление; централизация управления; децентрализация управления

Для цитирования: Россинский Б. В. Трансформация научных воззрений о соотношении административного права с государственным и публичным управлением // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 1. — С. 33–50. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.182.1.033-050

© Россинский Б. В., 2026

* Россинский Борис Вульфович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
boris.rossinskiy@gmail.com

Transformation of Scholarly Perspectives regarding the Relationship between Administrative Law and State and Public Administration

Boris V. Rossinskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after L.L. Popov, Kutafin Moscow State University (MSAL), Moscow, Russian Federation
boris.rossinskiy@gmail.com

Abstract. The paper examines conceptions of the relationship between the notions of «administrative law» and «state administration» in Russian pre-revolutionary, Soviet scholarship, and contemporary administrative law scholarship. It demonstrates that over more than a century these concepts were at times effectively conflated and at other times understood differently. Changes in scholars' views were largely shaped by the constitutional approach to defining executive bodies and state administration, by the varying attitudes in Soviet society toward administrative law and the science of administration at different historical stages, and by the development of views on the informational nature of governance. The author concludes that the cyclical character of this process also has an international dimension. It is determined that a new cycle began to emerge in Russia with the introduction into the Constitution of the Russian Federation of the concept of a unified system of public authority and with the appearance of the term «public administration» in the scholarship. The new phase is characterized not by a mere verbal identification of administrative law with public administration but by an inseparable substantive connection between them, manifested in the constant application of administrative law norms in the exercise of public administration.

Keywords: administrative law; administration; state administration; state administrative bodies; executive and administrative bodies; local self-government; public authority; public administration; centralization of administration; decentralization of administration

Cite as: Rossinskiy BV. Transformation of Scholarly Perspectives regarding the Relationship between Administrative Law and State and Public Administration. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(1):33-50. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.182.1.033-050

Ранее¹ мы уже писали, что вопросы соотношения административного (полицейского) права с государственным управлением рассматривались еще в российской дореволюционной литературе², где в целом

эти понятия отождествлялись. Такой взгляд не только сохранился, но и существенно усугубился после 1917 г., прежде всего за счет того, что во всех советских конституциях³ органы, осуществлявшие исполнительную и распоря-

¹ См.: Россинский Б. В. Размышления об административном праве и государственном управлении // Административное право и процесс. 2025. № 10. С. 21–22.

² См., например: Андреевский И. Е. Полицейское право. 2-е изд. СПб. : Типография В. В. Пратц, 1874–1876. Т. 1–2 ; Градовский А. Д. Начала русского государственного права. М. : Зерцало, 2006. Т. 2 : Органы управления ; Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд. М. : Изд. Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917 ; Ивановский А. А. Учебник административного права (полицейское право. Право внутреннего управления). 2-е изд. Казань : Типография Императорского университета, 1907 ; Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права. 2-е изд. СПб. : Изд. юрид. книжного магазина Н. К. Мартынова, 1900 ; Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М. : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1897 ; Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть. СПб. : Типография Н. А. Лебедева, 1891.

³ Конституция РСФСР 1918 г. // Декреты Советской власти. М. : Государственное издательство политической литературы, 1959. Т. 2. С. 550–564 ; Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, 1924 г. С приложением важнейших действующих узаконений об организации и деятельности

дательную деятельность, назывались органами государственного управления⁴. Естественно, в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах исполнительные и распорядительные органы также именовались органами государственного управления, а их деятельность понималась как процесс государственного управления.

Впрочем, если рассматривать государственное управление как комплексное явление⁵, то о постоянном его отождествлении в советское время с административным правом говорить нельзя. Здесь, скорее, видится определенная цикличность. Так, в течение 1920-х гг. государственное управление представлялось уже с позиций не только административного права, но и формировавшейся тогда в СССР отдельной теории управления. Хотя в тот недолгий период обе науки развивались параллельно, не имея явного приоритета друг перед другом⁶, тем не менее это развитие, как писал изучавший особенности данного процесса Б. М. Лазарев, определялось диаметрально противоположными тенденциями: «если наука управления шла вперед, то наука административного права топталась на месте и скоро оказалась в тупике»⁷.

Проблемы, возникшие в административно-правовой науке, были очевидны. Ведь тогда в жизнь входили новые экономические и соответ-

ствующие им управленческие принципы деятельности государства, формировался кардинально иной аппарат государственного управления, и разработанная ранее теория административного права не могла дать ответы на запросы времени. Создание же советского административного права осложнялось не только явным недостатком подлежащей обобщению практики государственного управления в сложившихся условиях хозяйствования, но и фактическим отсутствием (да и ненужностью при существовавшей диктатуре государства) правового регулирования отношений между органами управления и гражданами. Более того, Б. М. Лазарев отмечал, что тогда административное право рассматривалось многими должностными лицами и правоведами вообще как наука, отживающая свой век, ибо революционный тезис о всевластии советов прочно сформировал их взгляд, что в советском государстве «нет и не может быть разделения властей»⁸. А значит, не нужно было заниматься развитием правового регулирования организации и деятельности исполнительной власти.

В результате в конце 1920-х гг. начал значительно сокращаться объем научных исследований и публикаций по административному праву, а в 1928–1931 гг. данная дисциплина вообще была исключена из учебных планов юридиче-

центральных органов Союза ССР. М. : Юридическая литература Наркомюста, 1924 ; Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, 1936 г. М. : Издательство партийной литературы, 1937 ; Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик, 1977 г. М. : Политиздат, 1977.

⁴ Например, в Конституции (Основном законе) СССР 1936 г. V глава была названа «Органы государственного управления Союза Советских Социалистических Республик», а VI глава — «Органы государственного управления союзных республик».

⁵ Государственное управление как сложное именно «явление» определил Б. М. Лазарев. См.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юрид. лит., 1988. С. 102.

⁶ См., например: Елистратов А. И. Очерк административного права. М. : Гос. изд., 1922 ; Ерманский О. А. Научная организация труда и производства и система Тейлора. 4-е изд. М. : Гос. изд., 1925 ; Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925 ; Дрезен Э. К. Руководство по организации управленческого аппарата советских учреждений. М. : Изд-во НКРКИ СССР, 1927 ; Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. Харьков : Гос. изд., 1924 ; Розмирович Е. Ф. НОТ, РКИ и партия. М. : Изд-во НКРКИ СССР, 1926 ; Она же. Принципы методологии и организационной политики в технике управления. М. : Техника управления, 1930.

⁷ Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 92.

⁸ Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 93–94.

ских факультетов. В значительной мере этому, конечно, способствовала резолюция I Всесоюзного съезда марксистов-государственников, состоявшегося в январе 1931 г., в которой было закреплено негативное отношение к административному праву. Проводимые в дальнейшем административно-правовые исследования в большей степени касались лишь отдельных вопросов деятельности исполнительных органов, в частности организации функционирования государственного аппарата, хотя разрабатывались и некоторые общетеоретические проблемы административного права⁹. Но в целом с начала 1930-х гг. административное право не связывалось с государственным управлением, и, естественно, об их отождествлении речь не могла идти.

Напротив, первая половина 1930-х гг. отмечена определенным развитием общей науки управления и управленческого образования. Например, в 1930 г. были учреждены Финансово-экономический институт (ныне — Финансовый университет при Правительстве РФ), Московский инженерно-экономический институт (сегодня — Государственный университет управления), а в 1931 г. — Центральный научно-исследовательский институт организации производства и управления промышленностью, затем

другие научные и образовательные организации¹⁰. С учетом анализа появившейся практики новой организации государственного управления и экономических процессов развивались идеи А. К. Гастева, Н. Д. Кондратьева, А. В. Чаянова и даже в некоторой степени А. А. Богданова¹¹, других российских и зарубежных классиков теории управления, разрабатывались научные концепции, отвечавшие потребностям индустриализации страны и централизации управления.

Конечно, большинство работ в области управления в тот период были нацелены в основном на совершенствование конкретных производственных процессов в тех или иных отраслях хозяйства страны и в значительно меньшей степени посвящались интегральному исследованию государственного управления в его конституционном и административно-правовом понимании, т.к. без наличия соответствующей административно-правовой теоретической базы такое было крайне сложным. Тем не менее говорить о полном отсутствии в 1930-е гг. исследований по вопросам административного права и государственного управления нельзя, ибо необходимо было решать проблемы, возникавшие при разработке новой Конституции СССР и претворении ее положений в жизнь¹².

⁹ См., например: *Студеникин С. С.* О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Советское государство. 1938. № 1.

¹⁰ Справедливости ради отметим, что в 1931 г. были созданы также Центральные заочные курсы советского права, которые позже переименовали в Центральный заочный институт советского права, а в 1937 г. — во Всесоюзный юридический заочный институт (ныне — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)). В этот же период (1929 г.) в состав существовавшего с 1925 г. Института советского строительства вошел Институт права Российской ассоциации научно-исследовательских институтов общественных наук, образовав единый Институт советского строительства и права Коммунистической академии (сегодня — Институт государства и права РАН). Однако до осени 1938 г. значимых административно-правовых исследований и преподавания административного права в них не осуществлялось.

¹¹ Среди названных исследователей мы особо подчеркнули А. А. Богданова, ибо известно, что он и В. И. Ленин, будучи вначале единомышленниками, в дальнейшем полностью разошлись по политическим, философским и научным взглядам, в результате чего идеи этого ученого до конца 1980-х гг. в основном были забыты. См.: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. С. 12–17.

¹² Неслучайно Институт советского строительства и права Коммунистической академии был преобразован в Институт государственного права Академии наук СССР, в котором сразу после принятия Конституции СССР 1936 г. появился сектор государственного и административного права.

Впрочем, в середине 1930-х гг. ситуация изменилась и с классической наукой управления. Темпы ее развития снизились, закрылись многие управленческие научные учреждения и печатные органы, а большинство соответствующих вопросов стали исследоваться в смежных, близких к ней отраслях, прежде всего в экономике. При этом произошло явное перераспределение приоритетов исследований: существенно усилилось изучение прикладных аспектов управления и почти пропал интерес к общетеоретическим проблемам. Характерным примером является более чем прохладное отношение представителей управленческой науки к вышедшей в 1939 г. книге Л. В. Канторовича¹³, по сути, определившей новое теоретическое направление в управлении — применение математических моделей в регулировании экономических процессов с целью оптимального использования ресурсов и достижения максимально возможных результатов производства¹⁴.

Состояние науки управления в этот период стало напоминать положение административного права в 1920-е гг.: векторы их развития поменялись на противоположные. Теперь наука административного права начала восстанавливаться, а теория управления — «топтаться на месте». Причем тупиковое положение управленческой науки во многом объяснялось теми же причинами, что обусловили за 10 лет до этого стагнацию административного права.

Не беремся детально и во всех аспектах анализировать имеющиеся в литературе суждения о таких причинах, но кратко остановимся на

взглядах ученых-административистов. В большинстве своем они полагали, что произошедшее тогда объяснялось прежде всего ненужностью развития управленческой науки и изучения ее рекомендаций по организации управления в условиях национализации экономики и жесткой централизации управленческих процессов; необходимости руководителям предприятий и управленческих структур любого уровня безропотно выполнять директивы, поступившие сверху; тотального партийного руководства всеми сферами жизни страны¹⁵.

Не отрицая всего этого, мы, однако, полагаем необходимым добавить следующее. Кризис науки и, естественно, практики управления социально-экономическими процессами в конце 1920-х — 1930-х гг. фактически отмечался во всех цивилизованных странах, причем не имеющих национализированной экономики и абсолютно централизованного управления. И великая депрессия в США, и появление фашизма в Европе, прежде всего в Германии и Италии, и в конечном итоге Вторая мировая война — всё это в значительной степени было следствием неспособности старых методов управления эффективно работать в условиях технической революции, индустриализации общества, увеличения объемов производства и потребности в росте производительности труда. Жизнь требовала теоретических новелл управления и новых управленческих методов. Во второй половине 1930-х гг. наука управления была «беременна» общей теорией систем¹⁶ и кибернетикой¹⁷. Старые же управленческие концепции и, естествен-

¹³ Канторович Л. В. Математические методы организации и планирования производства. Л. : ЛГУ, 1939.

¹⁴ Напомним, что в 1975 г. за вклад в теорию оптимального распределения ресурсов академик Л. В. Канторович был удостоен Нобелевской премии.

¹⁵ См., например: Научные основы государственного управления в СССР / А. Е. Лунёв, М. И. Пискотин, Ю. А. Тихомиров [и др.]. М. : Наука, 1968 ; Пискотин М. И. Социализм и государственное управление. М. : Наука, 1984 ; Он же. Россия в XX веке: неоконченная трагедия. М. : Форум, 2001 ; Ямпольская Ц. А. Вступительная статья // Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М. : Прогресс, 1965.

¹⁶ Даже через 10 лет, когда Л. фон Берталанфи впервые представил научной общественности проект общей теории систем, он отмечал, что это никак не ограничивается лишь теоретической сферой, а стало центральным моментом в развитии прикладной науки управления. См.: Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. С. 9, 18.

¹⁷ Как известно, Н. Винер начал работать над своей теорией в период Второй мировой войны и в 1948 г. опубликовал революционную книгу «Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине».

но, их разработчики, сделав свое дело, уходили с арены активной жизни. Что касается СССР, то здесь всё усугублялось как явным отставанием в 1930-е и последующие годы от многих стран в поиске и апробации новых управленческих идей¹⁸, так и сложившейся общественной системой. К тому же руководством державы, очевидно, понималась неизбежность скорой войны, поэтому тратить научные силы и финансы без быстрой и реальной отдачи не представлялось возможным.

С точки зрения проблематики статьи важно отметить, что в конце 1930-х гг. при снижении темпов развития классической управленческой науки и параллельном восстановлении административного права¹⁹ последнее вновь, причем всё в большей и большей степени, стало фактически отождествляться с государственным управлением. Начался новый виток циклического процесса. Этот виток, длившийся несколько десятилетий, отражал период, в который, по словам Б. М. Лазарева, «проблемы государственного управления исследовались почти исключительно наукой административного права»²⁰.

Успешному изучению вопросов государственного управления в данный период преимущественно возможностями лишь административного права и дальнейшему отождествлению указанных понятий способствовали определенные субъективные и главным образом объективные причины. Говоря о субъективных факторах, нельзя не отметить, что многие административисты, работавшие в предыдущее десятилетие, несмотря на ограничение их

исследований в основном вопросами частного административно-правового характера, тем не менее, будучи энтузиастами своей науки, сумели не только сохранить наработки предшественников, но и развить их применительно к новым государственно-управленческим реалиям. Так, например, И. И. Евтихийев, трудившийся в 1930-х гг. в Московском архитектурном институте, а с 1938 г. вынужденный покинуть столицу и заниматься вопросами проектирования и застройки других городов, активно продолжал административно-правовые исследования. Официально вернувшись в эту науку лишь в 1943 г. (сначала профессором, а затем заведующим кафедрой административного и финансового права МГУ), он совместно с В. А. Власовым подготовил первый послевоенный учебник для вузов по административному праву²¹, а в 1948 г. защитил докторскую диссертацию по видам и формам административной деятельности²².

Большой вклад в этот процесс внесли также сотрудники сектора государственного и административного права Института государственного права (с 1938 по 1954 г. — Института права) АН СССР. Еще в предвоенные годы в секторе работали А. Е. Лунёв, Г. И. Петров, С. С. Студеникин, Е. В. Шорина, Ц. А. Ямпольская, другие ученые. С. С. Студеникин, развивая идеи опубликованной в 1938 г. (за полгода до решения о полном восстановлении в СССР науки административного права и возобновлении ее преподавания в вузах) статьи «О некоторых вопросах советского социалистического административного права», через два года подготовил и защитил

¹⁸ Напомним, что даже в начале 1960-х гг. работы, посвященные проблематике теории систем, были большой редкостью в советской научной литературе, кибернетика до второй половины 1950-х гг. официально отрицалась в СССР, а книги Н. Винера в русском переводе впервые были изданы лишь в 1958 г.

¹⁹ Первое Всесоюзное совещание по вопросам науки советского государства и права состоялось в июле 1938 г. Значительное внимание уделялось вопросам государственного управления, и именно на этом совещании было признано необходимым восстановить в СССР науку административного права. См.: *Россинский Б. В.* Размышления об административном праве и государственном управлении. С. 23.

²⁰ *Лазарев Б. М.* Указ. соч. С. 95.

²¹ *Евтихийев И. И., Власов А. В.* Административное право СССР : учебник для юрид. институтов и факультетов. М. : Юрид. изд-во, 1946.

²² *Евтихийев И. И.* Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948.

кандидатскую диссертацию по важнейшей в те годы проблеме²³. Причем основные принципы административного права автор соотнес с принципами государственного управления. В целом С. С. Студеникин и его коллеги рассматривали предмет административного права через общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления²⁴. Таким образом, в критический для административного права момент ученые были готовы и смогли развивать его как право государственного управления.

Но данный процесс был обусловлен и объективными факторами. Во-первых, по мнению Б. М. Лазарева, отсутствие серьезных разработок проблем государственного управления и его правового регулирования в 1930-е гг. (что, в частности, явилось неизбежным следствием приостановления широких исследований в области теории управления вообще) даже в условиях жесткого управленческого централизма и партийного диктата не могло продолжаться долго. Как полагал ученый, было абсолютно закономерным, что изучение вопросов государственного управления вновь перешло к возрождавшемуся в тот период административному праву, которое во многом, собственно, для этого и было полностью восстановлено²⁵.

Во-вторых, проблемы, возникшие в 1930-е гг. в науке управления, конечно, в целом значительно сдержали ее развитие в СССР²⁶, но конкретно для государственного управления сыграли на том этапе, безусловно, положительную роль, обусловив разработку его теоретических и практических аспектов непосредственно с позиций административного права и деятельности исполнительных органов. Делая это, административисты смотрели далеко вперед, хотя еще в полной мере не осознавали великого значения данных органов в государственном управлении. Сказанное стало очевидным лишь впоследствии, когда в мире возобновились широкомасштабные управленческие исследования и были изданы как советские, так и зарубежные новаторские работы по вопросам управления²⁷. Именно в названных и некоторых других, аналогичных публикациях рассматривалась особая роль в информационно-управленческих системах многофункциональных исполнительных органов, стабилизирующих всю систему субъектов управления.

В этой связи неслучайно 1950–1970-е гг. стали золотым веком советского административного права, когда были написаны многие фундаментальные, классические работы, каса-

²³ Студеникин С. С. Основные принципы советского административного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1940.

²⁴ См.: Кобзарь-Фролова М. Н. От государственного права до административного права и административного процесса // Государство и право. 2021. № 10. С. 79–80.

²⁵ См.: Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 94–95.

²⁶ Еще одним доказательством этого является хотя бы то обстоятельство, что в антологии «Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России» (М. : Росспэн, 2008) после разделов, в которых рассматриваются многие дореволюционные работы и управленческие концепции 1920-х гг., до параграфов, характеризующих научные взгляды на проблемы управления, сформулированные уже в 1960-е гг., отсутствуют какие-либо упоминания об ученых-управленцах и их трудах. И лишь начиная с этого времени перечисляются имена В. В. Новожилова, Л. В. Канторовича, В. М. Глушкова, Н. Н. Моисеева и других исследователей, излагаются выдержки из их работ, появившихся только в 1960-е и последующие годы.

²⁷ См., например: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М. : Изд-во политической литературы, 1968 ; Бир С. Кибернетика и управление производством. Изд. 2-е, доп. М. : Наука, 1965 ; Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. М. : Советское радио, 1958 ; Он же. Кибернетика и общество. М. : Изд-во иностранной литературы, 1958 ; Гвишиани Д. М. Организация и управление: социологический анализ буржуазных теорий. М. : Наука, 1970 ; Гурней Б. Введение в науку управления. М. : Прогресс, 1969 ; Старосьцяк Е. Элементы науки управления.

ющиеся деятельности исполнительных органов и осуществления государственного управления²⁸. Благодаря этим научным трудам в СССР удалось создать принципиально новую теорию административного права и государственного управления. В конце 1960-х гг. наступил апогей начавшегося в юриспруденции еще за 30 лет до этого очередного витка циклического процесса — фактического отождествления административного права с государственным управлением.

Это в полной мере проявилось и в учебной литературе для юридических факультетов, начиная с первого учебника по административному праву, изданного после восстановления его преподавания в вузах²⁹, вплоть до середины 1970-х гг.³⁰. Так, если в 1940 г. авторы учебника говорили, что административное право — это совокупность правоотношений, содержанием которых является государственное управление³¹, то в 1973 г. Ю. М. Козлов уже прямо писал, что административное право есть право управления³².

Конечно, бытовавшее в СССР отождествление административного права с государственным

ным управлением во многом было следствием конституционных положений, определявших исполнительные органы как органы государственного управления. Но крайне важно подчеркнуть, что для административистов подобное отождествление ни в коем случае не определялось лишь нормами советских конституций. В таком восприятии соотношения этих понятий прежде всего проявлялись объективные тенденции совершенствования государственного управления. Ведь ученые-управленцы многих стран мира, далеких от советской конституционной модели, в исследованиях приходили к аналогичным выводам о важности деятельности административных органов при осуществлении государственного управления, о невероятной близости категорий «государственное управление» и «административное право».

Мы сталкивались с определенным сарказмом некоторых коллег, когда речь шла о самостоятельности суждений ученых в области управления (особенно специалистов по административному праву) из бывших просоветских стран, которые формулировали подобные выводы. Но

²⁸ См., например: *Бачило И. Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М. : Юрид. лит., 1976 ; *Вишняков В. Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления. М. : Наука, 1978 ; *Козлов Ю. М.* Органы советского государственного управления. М. : Госюриздат, 1960 ; *Он же.* Предмет советского административного права. М. : Изд. Московского университета, 1967 ; *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972 ; *Лунёв А. Е.* Обеспечение законности в советском государственном управлении. М. : Юрид. лит., 1963 ; *Он же.* Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974 ; *Манохин В. М.* Органы советского государственного управления. Саратов : Изд. Сарат. гос. ун-та, 1962 ; *Он же.* Порядок формирования органов государственного управления. М. : Юрид. лит., 1963 ; Научные основы государственного управления в СССР ; *Петров Г. И.* Сущность советского административного права. Л. : Изд-во ЛГУ, 1959 ; *Он же.* Основы советского управления. Л. : Изд-во ЛГУ, 1974 ; *Шорина Е. В.* Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. М. : Госюриздат, 1959 ; *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период. М. : Изд-во АН СССР, 1954.

²⁹ Советское административное право / И. Н. Ананов, С. М. Берцинский, И. С. Топчиев [и др.]. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940.

³⁰ См., например: *Евтихиев И. И., Власов А. В.* Административное право СССР : учебник для юридических институтов и факультетов. М. : Юрид. изд-во, 1946 ; Советское административное право / С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихий. М. : Государственное изд-во юрид. лит., 1950 ; *Петров Г. И.* Советское административное право. Общая часть. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1960 ; Советское административное право / А. П. Алёхин, П. Т. Василенков, Ю. М. Козлов [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юридическая литература, 1973.

³¹ Советское административное право / И. Н. Ананов, С. М. Берцинский, И. С. Топчиев [и др.]. С. 8.

³² Советское административное право / А. П. Алёхин, П. Т. Василенков, Ю. М. Козлов [и др.]. С. 3.

отметим, что соответствующие работы были подготовлены раньше многих советских исследований по государственному управлению и переведены на русский язык (с болгарского³³, немецкого³⁴, польского³⁵, сербскохорватского³⁶, чешского³⁷, других языков) в основном еще в конце 1950-х — 1960-х гг. При этом особое внимание обращаем на изданный в Белграде в 1966 г. учебник С. Поповича по административному праву Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ). В те годы вообще было сложно говорить о копировании в СФРЮ какого-либо опыта СССР, но главное, как писала во вступительной статье к этому учебнику редактор русского перевода Ц. А. Ямпольская, в наших странах существовали значительные расхождения в понимании административного права и деятельности по управлению государством, например, в отношении последнего в СФРЮ вообще допускалась его внеправовая реализация³⁸. Отметим также, что в Югославии по сравнению с Советским Союзом явно принижалась роль центральных государственных органов в управлении отраслями хозяйства, делался упор не только на децентрализацию управления и самоуправление предприятий, но и на общественное управление³⁹. В этой связи в целом управление государственными делами в СФРЮ в основном понималось не как государственное, а как публичное управление⁴⁰. Были и другие серьезные разногласия по соответствующим теоретическим вопросам между учеными обеих стран.

Тем не менее, несмотря на различия советской и югославской административно-правовых научных доктрин, управление (и государственное, и публичное) рассматривалось Поповичем в качестве центрального понятия административного права, хотя непосредственные слова о тождественности того и другого в его книге не содержались⁴¹.

Обратимся также к вышеназванной классической монографии польского ученого Е. Старосьцяка «Элементы науки управления»⁴². Написанная в начале 1960-х гг. и переведенная на русский язык в 1965 г., она была одной из новаторских работ по вопросам управления, которую с интересом изучали советские специалисты в области теории управления, в том числе административисты⁴³. Далеко не всё, что писал автор, соответствовало взглядам отечественных ученых, но в целом данная книга очень высоко ценилась научной общественностью СССР, и многое сформулированное в ней было использовано в коллективном труде по вопросам государственного управления, подготовленном советскими административистами⁴⁴, которые в этой монографии неоднократно ссылались на Старосьцяка. Продолжая мысль о фактическом отождествлении административного права с государственным управлением зарубежными исследователями, отметим слова Ц. А. Ямпольской во вступительной статье к книге «Элементы науки управления» о том, что автор книги смог убедительно показать: развитие государствен-

³³ Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. М. : Госюриздат, 1960.

³⁴ Административное право ГДР. М. : Прогресс, 1983.

³⁵ Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. М. : Госюриздат, 1959 ; Он же. Элементы науки управления.

³⁶ Попович С. Административное право. М. : Прогресс, 1968.

³⁷ Научная организация управленческого труда / авт. кол. под рук. И. Ржезничка. М. : Прогресс, 1968.

³⁸ Ямпольская Ц. А. Вступительная статья // Попович С. Указ. соч.

³⁹ Попович С. Указ. соч. С. 353.

⁴⁰ Попович С. Указ. соч. С. 47–48.

⁴¹ Попович С. Указ. соч. С. 47.

⁴² Старосьцяк Е. Элементы науки управления.

⁴³ В середине 1970-х гг. в Академии МВД СССР мы лично сдавали экзамен кандидатского минимума по научной специальности «Управление в социальных и экономических системах». Сдать этот экзамен без знания многих положений данной книги было практически невозможно.

⁴⁴ Научные основы государственного управления в СССР.

ного управления стало возможным лишь за счет слияния с ним административного права⁴⁵. Хотя у Старосьцяка, как и у Поповича, формально конкретные слова о тождественности этих понятий отсутствовали.

Но наибольший интерес представляют суждения на этот счет ученого, явно не склонного восхвалять советские конституции (скорее всего, он их вообще никогда не читал), открытого приверженца западной модели общества, одного из классиков французской науки управления Б. Гурнея. Его вышеупомянутая новаторская работа 1960-х гг. по теории управления⁴⁶ была написана исключительно по материалам США, Франции, Великобритании, ФРГ, ряда других стран Европы и не отражала практику государственного управления в СССР⁴⁷. Отметим, что ни в названии монографии, ни в ее тексте автор не употреблял термин «государственное управление», но определил в начале работы науку управления как отрасль общественных наук, «которая стремится дать описание и объяснение структуры и деятельности органов, составляющих аппарат государства», — органов, подчиненных политической власти⁴⁸. И эта дефиниция, а главное, содержание книги свидетельствуют, что монография посвящена не управлению как комплексному понятию, а именно государственному управлению. При этом автор, рассматривая предмет науки управления, говорил о нем как о деятельности органов, составляющих аппарат государства⁴⁹, и в этом он видел невероятную близость управления и административного права⁵⁰, солидаризируясь с советскими административистами, хотя и не был знаком с их трудами. К слову, книга по структуре, названиям глав

и параграфов, содержащимся в ней терминам («органы государственного управления», «система органов государственного управления», «государственный аппарат», «централизация», «децентрализация», «служащие», «формы осуществления контроля» и др.) в значительной степени напоминает советские и российские не столько даже монографии по теории управления, сколько учебники по административному праву, в которых методично излагались и продолжают излагаться вопросы организации государственного управления. Работа Гурнея во многом на долгие годы вперед определила развитие науки управления и административного права как в самой Франции, так и в других странах. Достаточно сказать, что почти через 20 лет в книге Г. Брэбана⁵¹ было фактически повторено суждение Гурнея о том, что административное право включает в себя большинство норм, регулирующих государственное управление⁵², определяя «организацию и функционирование государственного аппарата управления»⁵³.

Резюмируя изложенное, можно еще раз сказать, что существовавшее в СССР с 1940-х до середины 1970-х гг. отождествление административного права с государственным управлением, вне всякого сомнения, не определялось лишь нормами советских конституций, а отражало объективную мировую потребность в совершенствовании государственного управления.

Но в последующий период даже среди советских ученых единства во взглядах по данному вопросу уже не наблюдалось, начался новый виток вышеобозначенного циклического процесса. Дело в том, что многие административисты с учетом кибернетических, информацион-

⁴⁵ Ямпольская Ц. А. Вступительная статья // Старосьцяк Е. Элементы науки управления.

⁴⁶ Гурней Б. Введение в науку управления. М. : Прогресс, 1969.

⁴⁷ Как отмечал во вступительной статье редактор русского перевода М. И. Пискотин, судя по тексту книги, Б. Гурней в принципе не был знаком с советской литературой. См.: Пискотин М. И. Вступительная статья // Гурней Б. Указ. соч.

⁴⁸ Гурней Б. Указ. соч. С. 23.

⁴⁹ Гурней Б. Указ. соч. С. 24.

⁵⁰ Гурней Б. Указ. соч. С. 25.

⁵¹ Брэбан Г. Французское административное право. М. : Прогресс, 1988.

⁵² Брэбан Г. Указ. соч. С. 24.

⁵³ Брэбан Г. Указ. соч. С. 25.

ных подходов задумались о государственном управлении как о комплексном процессе, как о совокупной деятельности органов всех ветвей государственной власти и иных государственных органов. При этом стал неизбежным постепенный отход от отождествления административного права с широким государственным управлением. В статье подробно не рассматриваем модернизацию в таких условиях многолетних административно-правовых советской и российской концепций, ибо это сделано нами в других работах⁵⁴. Однако обращаем внимание на то, что в научных и учебных изданиях, опубликованных в последние 20–25 лет, при определении административного права авторы, как правило, уже старались подчеркнуть его направленность на регулирование общественных отношений, пусть даже управленческого характера, но тем не менее возникающих в процессе организации и деятельности лишь исполнительных органов, а не всего государственного управления в целом⁵⁵.

Ситуация вновь начала меняться с появлением в 2020 г. в Конституции РФ части 3 ст. 132, определившей, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. В преддверии этого события и в последующие годы в российской научной литературе стало развиваться понятие публичного управления⁵⁶. Мы уже писали, что за рубежом данный термин начал применяться значительно раньше, в частности, Попович рассматривал управление государственными делами в основном не как государственное, а как публичное управление⁵⁷. Если говорить о нынешнем оперировании выражением «публичное управление» в иных странах, то характерным примером его использования при описании деятельности административных органов является современная французская литература⁵⁸. При этом публичное управление трактуется в научных и учебных источниках, в том числе российских, значительно шире, чем

⁵⁴ См., например: *Россинский Б. В.* Исполнительная власть и государственное управление // *Lex russica*. 2018. № 7 ; *Он же.* Развитие представлений о предмете административного права // *Административное право и процесс*. 2021. № 5 ; *Он же.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023. С. 30–52.

⁵⁵ См., например: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Издание Тихомирова М. Ю., 2005. С. 65–71 ; *Административное право России* / Л. П. Волкова, В. В. Журик, Н. Н. Ковалёва [и др.] ; под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. 2-е изд. М. : Норма, 2010. С. 52–57 ; *Общее административное право*. Ч. 1 / П. Н. Бирюков, Т. М. Бялкина, К. В. Давыдов [и др.] ; под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2016. С. 73–80 ; *Административное право* / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, Н. Н. Бакурова [и др.] ; под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд. М. : Норма, 2020. С. 30–34 ; *Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России* : в 12 т. М. : Юрлитинформ, 2022. Т. 8 : *Административное право в системе современного российского права* / А. М. Воронов, О. В. Гречкина, В. В. Денисенко [и др.] ; под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. С. 21–27 ; *Административное право Российской Федерации* : в 2 т. / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, М. В. Анисифорова [и др.] ; отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2024. Т. 1. С. 27–31.

⁵⁶ См., например: *Чиркин В. Е.* Основы публично-правового управления. М. : Изд-во Московского психолого-социального университета, 2016 ; *Особенности публичного управления в современной России* / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко [и др.] ; под общ. ред. Т. М. Резер. Екатеринбург : Изд. Уральского университета, 2018 ; *Казачкова З. М.* Центральный банк Российской Федерации в системе публичного управления // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2023. № 11 ; *Россинский Б. В.* Административно-правовые нормы как модели публичного управления // *Административное право и процесс*. 2024. № 8 ; *Он же.* Развитие системы государственного управления. Воспоминания и размышления административиста. М. : Норма, 2025. С. 467–495.

⁵⁷ См.: *Попович С.* Указ. соч. С. 47–48.

⁵⁸ См., например: *Тифин П.* Введение в административное право Франции. М. : Проспект, 2025.

лишь реализация публичной власти в понимании Конституции РФ. В частности, субъектом системы публичного управления признается гражданское общество. Например, в современном фундаментальном учебнике по административному праву публичное управление определяется как «целенаправленное, организующее воздействие органов публичной власти, организаций, осуществляющих публично значимые функции, институтов гражданского общества на жизнедеятельность общества и государства для достижения публичных интересов и удовлетворения общественных потребностей»⁵⁹. Мы уже писали в ранее опубликованной статье, что в расширении субъектного состава системы публичного управления по сравнению с единой системой публичной власти нет ничего страшного, ибо эти две системы заведомо не идентичны. Первая, действительно, существенно шире, чем система публичной власти, точно так же как вся система государственного управления больше, чем лишь совокупность органов государственной власти и иных государственных органов⁶⁰.

Казалось бы, при дальнейшем увеличении числа возможных видов и субъектов публичного управления (являющегося фактически интегральным понятием функционирования большой совокупности элементов управления делами государства) отход от его отождествления с административным правом должен был лишь ускориться. Ведь административное право не способно обеспечивать регулирование организации и деятельности общего гигантского комплекса подобных субъектов. Однако получилось по-другому.

Как представляется, начался новый виток рассматриваемого циклического процесса, но характеризующийся не просто очередным словесным отождествлением административного права с управлением (теперь уже с публичным управлением в целом), а неразрывной реальной связью этих понятий за счет постоянного использования именно административно-правовых

норм при осуществлении публичного управления самыми разными субъектами.

Дело в том, что и до начала употребления в российском праве термина «публичная власть» было крайне непросто оптимальным образом связать воедино принципиально разные процессы централизованного (строго кибернетического) и децентрализованного управления (зачастую вообще являющегося самоуправлением и никак не связанного с кибернетическими подходами). Появление же в 2020 г. конституционного понятия публичной власти как единой системы, объединяющей не только органы государственной власти в их совокупности, но и органы местного самоуправления, создало особые трудности в разработке механизма координации принятия управленческих решений различными по природе субъектами. Это объясняется тем, что если в 1960–1970-е гг. специфика термина «самоуправление» обуславливалась лишь его организационно-правовыми особенностями, то появление в конце прошлого века науки синергетики определило принципиально новое, информационное, понимание процессов самоорганизации и самоуправления.

Не рассматривая детально в статье информационные различия в реализации кибернетических и синергетических управленческих подходов, что сделано нами в других работах⁶¹, отметим следующее. Ориентация на синергетическую концепцию, будучи, с одной стороны, крайне перспективным направлением в публичном управлении, и особенно самоуправлении, с другой стороны, требует определенного модельного упрощения существующей информационно-управленческой системы. В этой связи большинство административно-правовых норм, являясь своеобразными моделями и упрощая реальность, широко используются в публичном управлении вообще и при регулировании процессов самоуправления в частности. Ведь административно-правовые нормы сформулированы в тех границах объективной действительности,

⁵⁹ Административное право Российской Федерации. Т. 1. С. 18.

⁶⁰ См.: *Россинский Б. В.* О системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 6. С. 4.

⁶¹ См., например: *Россинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления.

в которых следует рассматривать соответствующие управленческие отношения, а наличие таких границ является необходимым условием для выработки управленческого решения, т.к. принять решение для безграничной (а при управлении это близко к понятию «абстрактный») ситуации нельзя⁶².

По мере развития систем управления, совершенствования форм управленческой практики, расширения арсенала правовых норм, используемых в управленческом процессе, неизбежна дальнейшая трансформация научных представлений о соотношении административного права с государственным и публичным управлением.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право ГДР. — М. : Прогресс, 1983. — 432 с.
2. Административное право России / Л. П. Волкова, В. В. Журик, Н. Н. Ковалёва [и др.] ; под ред. Н. М. Кони, Ю. Н. Старилова. — 2-е изд. — М. : Норма, 2010. — 784 с.
3. Административное право Российской Федерации : в 2 т. / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, М. В. Анисифорова [и др.] ; отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. Т. 1. — М. : Проспект, 2024. — 472 с.
4. Административное право / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, Н. Н. Бакурова [и др.] ; под ред. Л. Л. Попова и М. С. Студеникиной. — 3-е изд. — М. : Норма, 2020. — 736 с.
5. Андреевский И. Е. Полицейское право. — 2-е изд. — Т. 1–2. — СПб. : Тип. В. В. Пратц, Т. 1, 1874. — 543 с. ; Т. 2, 1876. — 727 с.
6. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). — М. : Изд-во политической литературы, 1968. — 384 с.
7. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). — М. : Юрид. лит., 1976. — 198 с.
8. Бир С. Кибернетика и управление производством. — Изд. 2-е, доп. — М. : Наука, 1965. — 392 с.
9. Брэбан Г. Французское административное право. — М. : Прогресс, 1988. — 488 с.
10. Винер Н. Кибернетика и общество. — М. : Изд-во иностранной литературы, 1958. — 200 с.
11. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. — М. : Советское радио, 1958. — 327 с.
12. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. — М. : Наука, 1978. — 278 с.
13. Гвишиани Д. М. Организация и управление: социологический анализ буржуазных теорий. — М. : Наука, 1970. — 381 с.
14. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 2 : Органы управления. — М. : Зерцало, 2006. — 534 с.
15. Гурней Б. Введение в науку управления. — М. : Прогресс, 1969. — 431 с.
16. Дрезен Э. К. Руководство по организации управленческого аппарата советских учреждений. — М. : Изд-во НКРКИ СССР, 1927. — 424 с.
17. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. — Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. — 332 с.
18. Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1948.
19. Евтихийев И. И., Власов А. В. Административное право СССР : учебник для юридических институтов и факультетов. — М. : Юрид. изд-во, 1946. — 432 с.

⁶² Подробнее об этом см.: Россинский Б. В. Административно-правовые нормы как модели публичного управления ; Он же. Развитие системы государственного управления. С. 467–495 ; Он же. Размышления об административном праве и государственном управлении.

20. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. — 2-е изд. — М. : Изд. Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1914. — 294 с.
21. *Елистратов А. И.* Очерк административного права. — М. : Гос. изд., 1922. — 236 с.
22. *Ерманский О. А.* Научная организация труда и производства и система Тейлора. — 4-е изд. — М. : Гос. изд., 1925. — 380 с.
23. *Ивановский А. А.* Учебник административного права (полицейское право. Право внутреннего управления). — 2-е изд. — Казань : Типография Императорского университета, 1907. — 546 с.
24. *Казачкова З. М.* Центральный банк Российской Федерации в системе публичного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2023. — № 11. — С. 38–43.
25. *Канторович Л. В.* Математические методы организации и планирования производства. — Л. : ЛГУ, 1939. — 68 с.
26. Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России / под ред. А. В. Сурина, Ю. П. Петрунина [и др.]. — М. : Росспэн, 2008. — 799 с.
27. *Кобалевский В. Л.* Очерки советского административного права. — Харьков : Гос. изд., 1924. — 258 с.
28. *Кобзарь-Фролова М. Н.* От государственного права до административного права и административного процесса // Государство и право. — 2021. — № 10. — С. 77–85.
29. *Козлов Ю. М.* Органы советского государственного управления. — М. : Госюриздат, 1960. — 151 с.
30. *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. — М. : Изд. Московского университета, 1967. — 160 с.
31. *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. — М. : Юрид. лит., 1988. — 320 с.
32. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. — М. : Юрид. лит., 1972. — 280 с.
33. *Лунёв А. Е.* Обеспечение законности в советском государственном управлении. — М. : Юрид. лит., 1963. — 158 с.
34. *Лунёв А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. — М. : Наука, 1974. — 248 с.
35. *Манохин В. М.* Органы советского государственного управления. — Саратов : Изд. Саратов. гос. ун-та, 1962. — 162 с.
36. *Манохин В. М.* Порядок формирования органов государственного управления. — М. : Юрид. лит., 1963. — 183 с.
37. Научная организация управленческого труда / авт. кол. под рук. И. Ржезничка. — М. : Прогресс, 1968. — 643 с.
38. Научные основы государственного управления в СССР / А. Е. Лунёв, М. И. Пискотин, Ю. А. Тихомиров [и др.]. — М. : Наука, 1968. — 439 с.
39. Общее административное право. Часть 1 / П. Н. Бирюков, Т. М. Бялкина, К. В. Давыдов [и др.] ; под ред. Ю. Н. Старилова. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 2016. — 760 с.
40. Особенности публичного управления в современной России / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запартый, Я. М. Злоченко [и др.] ; под общ. ред. Т. М. Резер. — Екатеринбург : Изд. Уральского университета, 2018. — 154 с.
41. *Палибин М. Н.* Повторительный курс полицейского права. — 2-е изд. — СПб. : Изд. юрид. книжного магазина Н. К. Мартынова, 1900. — 255 с.
42. *Петров Г. И.* Основы советского управления. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1974. — 288 с.
43. *Петров Г. И.* Советское административное право. Общая часть. — Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. — 344 с.
44. *Петров Г. И.* Сущность советского административного права. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1959. — 184 с.
45. *Пискотин М. И.* Россия в XX веке: неоконченная трагедия. — М. : Форум, 2001. — 442 с.
46. *Пискотин М. И.* Социализм и государственное управление. — М. : Наука, 1984. — 256 с.
47. *Попович С.* Административное право. — М. : Прогресс, 1968. — 542 с.
48. *Розмирович Е. Ф.* НОТ, РКИ и партия. — М. : Изд-во НКРКИ СССР, 1926. — 243 с.
49. *Розмирович Е. Ф.* Принципы методологии и организационной политики в технике управления. — М. : Техника управления, 1930. — 29 с.

50. Россинский Б. В. Административно-правовые нормы как модели публичного управления // Административное право и процесс. — 2024. — № 8. — С. 3–7.
51. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. — М. : Норма, 2023. — 376 с.
52. Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. — 2018. — № 7. — С. 24–38.
53. Россинский Б. В. О системе публичного управления // Административное право и процесс. — 2024. — № 6. — С. 3–6.
54. Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021. — 264 с.
55. Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 5. — С. 6–13.
56. Россинский Б. В. Развитие системы государственного управления. Воспоминания и размышления административиста. — М. : Норма, 2025. — 532 с.
57. Россинский Б. В. Размышления об административном праве и государственном управлении // Административное право и процесс. — 2025. — № 10. — С. 21–28.
58. Советское административное право / А. П. Алёхин, П. Т. Василенков, Ю. М. Козлов [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. — М. : Юридическая литература, 1973. — 624 с.
59. Советское административное право / И. Н. Ананов, С. М. Берцинский, И. С. Топчиев [и др.]. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. — 432 с.
60. Советское административное право / С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихийев. — М. : Государственное изд-во юрид. лит., 1950. — 438 с.
61. Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. — М. : Госюриздат, 1960. — 507 с.
62. Старосьяк Е. Правовые формы административной деятельности. — М. : Госюриздат, 1959. — 329 с.
63. Старосьяк Е. Элементы науки управления. — М. : Прогресс, 1965. — 424 с.
64. Студеникин С. С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Советское государство. — 1938. — № 1. — С. 117–145.
65. Студеникин С. С. Основные принципы советского административного права : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1940.
66. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. — М. : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1897. — 702 с.
67. Тифин П. Введение в административное право Франции. — М. : Проспект, 2025. — 512 с.
68. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. : Издание Тихомирова М. Ю., 2005. — 697 с.
69. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. 8 : Административное право в системе современного российского права / А. М. Воронов, О. В. Гречкина, В. В. Денисенко [и др.] ; под ред. Р. Л. Хачатурова и А. П. Шергина. — М. : Юрлитинформ, 2022. — 736 с.
70. Чиркин В. Е. Основы публично-правового управления. — М. : Изд-во Московского психолого-социального университета, 2016. — 488 с.
71. Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть. — СПб. : Типография Н. А. Лебедева, 1891. — 161 с.
72. Шорина Е. В. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. — М. : Госюриздат, 1959. — 111 с.
73. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. — М. : Изд-во АН СССР, 1954. — 228 с.

Материал поступил в редакцию 19 октября 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Administrativnoe pravo GDR. — M.: Progress, 1983. — 432 s.
2. Administrativnoe pravo Rossii / L. P. Volkova, V. V. Zhurik, N. N. Kovaleva [i dr.]; pod red. N. M. Konina, Yu. N. Starilova. — 2-e izd. — M.: Norma, 2010. — 784 s.
3. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: v 2 t. / A. B. Agapov, E. P. Andryukhina, M. V. Anisiforova [i dr.]; otv. red. S. M. Zubarev, L. L. Popov. T. 1. — M.: Prospekt, 2024. — 472 s.
4. Administrativnoe pravo / A. B. Agapov, E. P. Andryukhina, N. N. Bakurova [i dr.]; pod red. L. L. Popova i M. S. Studenikinoy. — 3-e izd. — M.: Norma, 2020. — 736 s.
5. Andreevskiy I. E. Politseyskoe pravo. — 2-e izd. — T. 1–2. — SPb.: Tip. V. V. Pratts, T. 1, 1874. — 543 s.; T. 2, 1876. — 727 s.
6. Afanasev V. G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom (opyt sistemnogo issledovaniya). — M.: Izd-vo politicheskoy literatury, 1968. — 384 s.
7. Bachilo I. L. Funktsii organov upravleniya (pravovye problemy oformleniya i realizatsii). — M.: Yurid. lit., 1976. — 198 s.
8. Bir S. Kibernetika i upravlenie proizvodstvom. — Izd. 2-e, dop. — M.: Nauka, 1965. — 392 s.
9. Breban G. Frantsuzskoe administrativnoe pravo. — M.: Progress, 1988. — 488 s.
10. Viner N. Kibernetika i obshchestvo. — M.: Izd-vo inostrannoy literatury, 1958. — 200 s.
11. Viner N. Kibernetika, ili Upravlenie i svyaz v zhivotnom i mashine. — M.: Sovetskoe radio, 1958. — 327 s.
12. Vishnyakov V. G. Struktura i shtaty organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. — M.: Nauka, 1978. — 278 s.
13. Gvishiani D. M. Organizatsiya i upravlenie: sotsiologicheskii analiz burzhuaznykh teoriy. — M.: Nauka, 1970. — 381 s.
14. Gradovskiy A. D. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. T. 2: Organy upravleniya. — M.: Zertsalo, 2006. — 534 s.
15. Gurney B. Vvedenie v nauku upravleniya. — M.: Progress, 1969. — 431 s.
16. Drezen E. K. Rukovodstvo po organizatsii upravlencheskogo apparata sovetskikh uchrezhdeniy. — M.: Izd-vo NKRRKI SSSR, 1927. — 424 s.
17. Evtikhiev A. F. Osnovy sovetskogo administrativnogo prava. — Kharkov: Yurid. izd-vo NKYu USSR, 1925. — 332 s.
18. Evtikhiev I. I. Vidy i formy administrativnoy deyatel'nosti: dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 1948.
19. Evtikhiev I. I., Vlasov A. V. Administrativnoe pravo SSSR: uchebnyk dlya yuridicheskikh institutov i fakultetov. — M.: Yurid. izd-vo, 1946. — 432 s.
20. Elistratov A. I. Osnovnye nachala administrativnogo prava. — 2-e izd. — M.: Izd. G. A. Lemana i S. I. Sakharova, 1914. — 294 s.
21. Elistratov A. I. Ocherk administrativnogo prava. — M.: Gos. izd., 1922. — 236 s.
22. Ermanskiy O. A. Nauchnaya organizatsiya truda i proizvodstva i sistema Teylora. — 4-e izd. — M.: Gos. izd., 1925. — 380 s.
23. Ivanovskiy A. A. Uchebnyk administrativnogo prava (politseyskoe pravo. Pravo vnutrennego upravleniya). — 2-e izd. — Kazan: Tipografiya Imperatorskogo universiteta, 1907. — 546 s.
24. Kazachkova Z. M. Tsentralnyy bank Rossiyskoy Federatsii v sisteme publichnogo upravleniya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2023. — № 11. — S. 38–43.
25. Kantorovich L. V. Matematicheskie metody organizatsii i planirovaniya proizvodstva. — L.: LGU, 1939. — 68 s.
26. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: upravlencheskie idei v Rossii / pod red. A. V. Surina, Yu. P. Petrunina [i dr.]. — M.: Rosspen, 2008. — 799 s.
27. Kobalevskiy V. L. Ocherki sovetskogo administrativnogo prava. — Kharkov: Gos. izd., 1924. — 258 s.
28. Kobzar-Frolova M. N. Ot gosudarstvennogo prava do administrativnogo prava i administrativnogo protsessa // Gosudarstvo i pravo. — 2021. — № 10. — S. 77–85.

29. Kozlov Yu. M. Organy sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. — M.: Gosyurizdat, 1960. — 151 s.
30. Kozlov Yu. M. Predmet sovetskogo administrativnogo prava. — M.: Izd. Moskovskogo universiteta, 1967. — 160 s.
31. Lazarev B. M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroyki. — M.: Yurid. lit., 1988. — 320 s.
32. Lazarev B. M. Kompetentsiya organov upravleniya. — M.: Yurid. lit., 1972. — 280 s.
33. Lunev A. E. Obespechenie zakonnosti v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. — M.: Yurid. lit., 1963. — 158 s.
34. Lunev A. E. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya. — M.: Nauka, 1974. — 248 s.
35. Manokhin V. M. Organy sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. — Saratov: Izd. Sarat. gos. un-ta, 1962. — 162 s.
36. Manokhin V. M. Poryadok formirovaniya organov gosudarstvennogo upravleniya. — M.: Yurid. lit., 1963. — 183 s.
37. Nauchnaya organizatsiya upravlencheskogo truda / avt. kol. pod ruk. I. Rzhernichka. — M.: Progress, 1968. — 643 s.
38. Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR / A. E. Lunev, M. I. Piskotin, Yu. A. Tikhomirov [i dr.]. — M.: Nauka, 1968. — 439 s.
39. Obshchee administrativnoe pravo. Chast 1 / P. N. Biryukov, T. M. Byalkina, K. V. Davydov [i dr.]; pod red. Yu. N. Starilova. — 2-e izd., peresmotr. i dop. — Voronezh: Izd-vo VGU, 2016. — 760 s.
40. Osobennosti publichnogo upravleniya v sovremennoy Rossii / O. G. Aleksandrov, R. R. Vafin, V. V. Zapariy, Ya. M. Zlochenko [i dr.]; pod obshch. red. T. M. Rezer. — Ekaterinburg: Izd. Uralskogo universiteta, 2018. — 154 s.
41. Palibin M. N. Povtoritelnyy kurs politseyskogo prava. — 2-e izd. — SPb.: Izd. yurid. knizhnogo magazina N. K. Martynova, 1900. — 255 s.
42. Petrov G. I. Osnovy sovetskogo upravleniya. — L.: Izd-vo LGU, 1974. — 288 s.
43. Petrov G. I. Sovetskoe administrativnoe pravo. Obshchaya chast. — L.: Izd-vo Leningrad. un-ta, 1960. — 344 s.
44. Petrov G. I. Sushchnost sovetskogo administrativnogo prava. — L.: Izd-vo LGU, 1959. — 184 s.
45. Piskotin M. I. Rossiya v XX veke: nekonchennaya tragediya. — M.: Forum, 2001. — 442 s.
46. Piskotin M. I. Sotsializm i gosudarstvennoe upravlenie. — M.: Nauka, 1984. — 256 s.
47. Popovich S. Administrativnoe pravo. — M.: Progress, 1968. — 542 s.
48. Rozmirovich E. F. NOT, RKI i partiya. — M.: Izd-vo NK RKI SSSR, 1926. — 243 s.
49. Rozmirovich E. F. Printsipy metodologii i organizatsionnoy politiki v tekhnike upravleniya. — M.: Tekhnika upravleniya, 1930. — 29 s.
50. Rossinskiy B. V. Administrativno-pravovye normy kak modeli publichnogo upravleniya // Administrativnoe pravo i protsess. — 2024. — № 8. — S. 3–7.
51. Rossinskiy B. V. Ispolnitelnaya vlast v sisteme gosudarstvennogo upravleniya. — M.: Norma, 2023. — 376 s.
52. Rossinskiy B. V. Ispolnitelnaya vlast i gosudarstvennoe upravlenie // Lex russica. — 2018. — № 7. — S. 24–38.
53. Rossinskiy B. V. O sisteme publichnogo upravleniya // Administrativnoe pravo i protsess. — 2024. — № 6. — S. 3–6.
54. Rossinskiy B. V. Problemy gosudarstvennogo upravleniya s pozitsiy teorii sistem. — M.: Norma, 2021. — 264 s.
55. Rossinskiy B. V. Razvitie predstavleniy o predmete administrativnogo prava // Administrativnoe pravo i protsess. — 2021. — № 5. — S. 6–13.
56. Rossinskiy B. V. Razvitie sistemy gosudarstvennogo upravleniya. Vospominaniya i razmyshleniya administrativista. — M.: Norma, 2025. — 532 s.
57. Rossinskiy B. V. Razmyshleniya ob administrativnom prave i gosudarstvennom upravlenii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2025. — № 10. — S. 21–28.
58. Sovetskoe administrativnoe pravo / A. P. Alekhin, P. T. Vasilenkov, Yu. M. Kozlov [i dr.]; pod red. Yu. M. Kozlova. — M.: Yuridicheskaya literatura, 1973. — 624 s.
59. Sovetskoe administrativnoe pravo / I. N. Ananov, S. M. Bertsinskiy, I. S. Topcheev [i dr.]. — M.: Yurid. izd-vo NK Yu SSSR, 1940. — 432 s.

60. Sovetskoe administrativnoe pravo / S. S. Studenikin, V. A. Vlasov, I. I. Evtikhiev. — M.: Gosudarstvennoe izd-vo yurid. lit., 1950. — 438 s.
61. Staynov P., Angelov A. Administrativnoe pravo Narodnoy Respubliki Bolgarii. — M.: Gosyurizdat, 1960. — 507 s.
62. Starostsyak E. Pravovye formy administrativnoy deyatel'nosti. — M.: Gosyurizdat, 1959. — 329 s.
63. Starostsyak E. Elementy nauki upravleniya. — M.: Progress, 1965. — 424 s.
64. Studenikin S. S. O nekotorykh voprosakh sovetskogo sotsialisticheskogo administrativnogo prava // Sovetskoe gosudarstvo. — 1938. — № 1. — S. 117–145.
65. Studenikin S. S. Osnovnye printsipy sovetskogo administrativnogo prava: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1940.
66. Tarasov I. T. Ocherk nauki politseyskogo prava. — M.: T-vo «Pechatnya S. P. Yakovleva», 1897. — 702 s.
67. Tifin P. Vvedenie v administrativnoe pravo Frantsii. — M.: Prospekt, 2025. — 512 s.
68. Tikhomirov Yu. A. Administrativnoe pravo i protsess. — 2-e izd., dop. i pererab. — M.: Izdanie Tikhomirova M. Yu., 2005. — 697 s.
69. Formirovanie i razvitie otrasley prava v istoricheskoy i sovremennoy pravovoy realnosti Rossii: v 12 t. T. 8: Administrativnoe pravo v sisteme sovremennogo rossiyskogo prava / A. M. Voronov, O. V. Grechkina, V. V. Denisenko [i dr.]; pod red. R. L. Khachaturova i A. P. Shergina. — M.: Yurлитinform, 2022. — 736 s.
70. Chirkin V. E. Osnovy publichno-pravovogo upravleniya. — M.: Izd-vo Moskovskogo psikhologo-sotsialnogo universiteta, 2016. — 488 s.
71. Sheymin P. Uchebnik prava vnutrennego upravleniya (politseyskogo prava). Obshchaya chast. — SPb.: Tipografiya N. A. Lebedeva, 1891. — 161 s.
72. Shorina E. V. Kollegialnost i edinonachalie v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. — M.: Gosyurizdat, 1959. — 111 s.
73. Yampolskaya Ts. A. Organy sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya v sovremennyy period. — M.: Izd-vo AN SSSR, 1954. — 228 s.