

Аврутин Ю. Е. / Avrutin Yu. E.

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЙНОМ АППАРАТЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**TOWARDS THE ISSUE OF CONCEPTUAL APPARATUS OF
ADMINISTRATIVE LAW**

Аврутин Юрий

Ефремович,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ.

В статье анализируются актуальные проблемы понятийного аппарата административного права, рассматривается соотношение понятий и дефиниций, раскрываются особенности юридических доктрин и государственных доктрин, формирующих доктринально-концептуальные основы государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Отмечается, что при отсутствии легального толкования понятий «обеспечение безопасности граждан и общественного порядка» и «содействие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка» любые действия уполномоченных субъектов, перечисленных в п. 6 ч. 1 ст. 12 закона «О полиции», в ч. 3 ст. 5 закона «О собраниях...», при желании можно трактовать либо как надлежащее, либо как ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

*Avrutin Yurii
Efremovich,*

Doctor of law, Professor, Professor of the Department of administrative law at St. Petersburg University of the MIA RF, Honored Worker of Science of the RF, Honored Lawyer of the RF.

Указывается на возможность возникновения проблем правоприменения в связи с неточностью использования в тексте нормативного акта тех или иных юридических конструкций.

Ключевые слова: понятия, дефиниции, доктрины, государственное управление, административное право.

The article analyzes the current problems of conceptual apparatus of administrative law, considers the ratio of concepts and definitions, and discloses the peculiarities of legal doctrines and state doctrines that form the doctrinal and conceptual foundations of state policy in various spheres of society. The author notes that in the absence of a legal interpretation of the concepts of “ensuring of public safety and public order” and “support in ensuring public safety and public order” any actions of authorized subjects listed in paragraph 6 part 1 article 12 of the Law “On Police”, in part 3 article 5 of the Law “On meetings ...”, if desired, can be interpreted either as proper or as improper performance of their duties.

Here is pointed to the possibility of emergence law-enforcement problems due to the inaccuracy of applying these or those legal structures in the text of a normative act.

Keywords: concepts, definitions, doctrines, public administration, administrative law.

Понятийный аппарат юриспруденции, рассматриваемый как система категорий, понятий, дефиниций, используемых в юридической науке и практике, является не только инструментарием познания тех или иных правовых явлений [22, 18-28], но и средством формирования текстов нормативно-правовых актов различного иерархического уровня – от Конституции Российской Федерации, до должностных инструкций и Правил внутреннего распорядка, например, исправительных [8] или муниципальных образовательных [24] учреждений.

В последние годы, в связи с развитием междисциплинарных исследований, возрос интерес к проблемам формирования правовых терминосистем – организованной совокупности слов или словосочетаний, вербальных конструкций, являющихся точным обозначением определенных понятий, используемых в языке юридической науки и ее отраслей [28, 67-71; 22, 18-28]. Понимая важность изучения лингвистических проблем терминологии, полагаю необходимым отметить, что с точки зрения решения наметившихся проблем в языке административно-правовой науки и законодательства важно не столько уточнить, чем, например, термин отличается от понятия и что отражает дефиниция – смысл термина или объем понятия [29, 63], сколько наметить тот круг используемых в административно-правовой науке и законодательстве научных правовых абстракций – понятий, дефиниций, которые нуждаются в уточнении и конкретизации.

В этой связи хочу представить ряд суждений, не претендуя на их бесспорность и исчерпывающее освещение обозначенной проблемы.

1. Правовые понятия – это научные представления, возникающие в процессе осмысления субъектом научного творчества образа мира вообще, роли и места в нем правовой теории и практики. Краткое определение того или иного правового понятия, раскрывающее значимые, существенные качественные признаки «скрытого» за ним явления или предмета, является дефиницией.

На общем фоне верного суждения о том, что «все правовые понятия можно рассматривать как конкретизации и рационализации идеи права» [19, 167], ошибочным считаю утверждение, что «...каждое из них отражает какую-то акциденцию права...» [19, 167], т. е. случайное, несущественное в противоположность субстанциальному, или существенному. Разумеется, правовые понятия не равнозначны с точки зрения отражения сущностных характеристик

права, поскольку не равнозначна их роль в построении объяснительных моделей и теоретических концептуализаций в понимании, толковании и реализации права. Однако большинство юридических понятий отражают именно субстанциональную характеристику права, подтверждением чему служат, например, такие правовые понятия, как свобода, собственность, правоспособность, деликтоспособность, ответственность, наказание и т. д., формирующие юридический каркас системы права в целом, ее отраслей и институтов.

Соответственно тому, где – в правовой науке или законодательстве – используются понятия и дефиниции, они могут носить научный (доктринальный) или законодательный (легальный) характер, причем практически во всех отраслях права существует значительное число доктринальных понятий и дефиниций, которые не имеют легального закрепления, например, понятие «правоохранительная деятельность» широко используется в научной литературе, но его законодательная дефиниция отсутствует.

2. Среди огромного числа феноменов социальной реальности, закрепившихся в правовой теории и законодательстве в виде понятий и дефиниций, большинство, по мнению В. И. Крусса, по своей этимологии «юридически стерильны», т. е. заимствованы из тезауруса естественных и технических наук и, в силу этого, остаются «чужеродными для юридического дискурса», представляя собой квазиправовые дефиниции [18, 199].

С такой постановкой вопроса нельзя согласиться хотя бы потому, что понятия и дефиниции, включенные в текст нормативно-правового акта, могут быть удачными или не удачными, точными или не точными, но не могут быть квазиправовыми, поскольку в этом случае весь нормативно-правовой акт становится квазиправовым, теряя свойство нормативности. Кроме того, нет и не может быть изначально очерченного круга явлений социальной реальности (если речь действительно идет о ее действительном, а не метафизическом понимании), «предполагающих юридизацию» или не предполагающих ее, иначе процессы правового регулирования перестали бы развиваться соответственно появлению новых видов человеческой деятельности, связанных, например, с получением, учетом, хранением, использованием и защитой информации, в том числе геномной, защитой населения от радиационной опасности, обеспечением транспортной безопасности и т. д.

3. Многообразие сфер жизнедеятельности человека и отражающих это многообразие понятий, как традиционно используемых в юриспруденции, так и вовлекаемых в ее понятийный аппарат посредством «селекционного» отбора в силу значимости этих понятий для правового регулирования или

необходимости выхода юридических исследований в иные области научного знания, приводит к расширению практики использования отраслевой, специальной, узкопрофессиональной терминологии в научных исследованиях и законодательстве. Это становится серьезной проблемой с точки зрения осмысления и точности используемых словосочетаний и дефиниций, включаемых в тексты нормативных актов.

«Заимствование» понятий и их адаптация к предмету правового регулирования характерны для всех отраслей права, но лидером, очевидно, является административное право, нормы которого обеспечивают нормированность функционирования практически всех сфер жизнедеятельности государства и общества. Это порождает объективную необходимость оперирования значительным числом общеюридических, специальных и узкопрофессиональных понятий, отражающих сущность самых различных объектов, явлений, процессов, попадающих в сферу административно-правовой регуляции.

Затруднительно дать даже приблизительный перечень понятий, «пришедших» в административное право из других отраслей права, из политологии и социологии, конфликтологии и медицины, географии и информатики, теории управления и теории безопасности, военного дела и экономики, и «получивших прописку» в законодательных актах, в том числе в КоАП РФ (например, понятия «ВИЧ-инфекция» и «венерическая болезнь» в ст. 6.1; «пестициды» в ст. 8.3; «внутренние морские воды», «территориальное море», «континентальный шельф» в ст. ст. 8.17, 8.18, 8.19; «пожарная безопасность» в ст. 8.32; «внебюджетный фонд» в ст. 15.10 «бухгалтерский учет и бухгалтерская отчетность» в ст. 15.11 и т. д.) или в тематическом законодательстве (например, понятия «оружие», «огнестрельное оружие», «холодное оружие», «метательное оружие», «пневматическое оружие») [4].

Как видим, специфика административно-правового регулирования, охватывающего различные сферы человеческой жизнедеятельности, зачастую требует от законодателя не только использования специальных терминов и понятий, но и разъяснения их смысла в тексте нормативного правового акта. В этой связи представляется сомнительным утверждение о том, что «определения ... в законодательстве являются ненужными» [30, 34]. Дефекты легальных дефиниций, многие из которых, как, например, связанные с обеспечением транспортной безопасностью, «вызывают непонимание в научном сообществе» [15, 6], не являются основанием для их исключения из текстов нормативно-правовых актов. Просто не следует забывать, что «дефиниции – это своеобразные научные изобретения, которые необходимо изыскивать,

доказывать, добиваться их признания» [30, 35]. Это значит, что появлению дефиниций в законодательных актах должно предшествовать их теоретическое конструирование, а уже имеющиеся определения, в случае необходимости, – подвергаться критическому научному анализу для выявления и устранения пробелов, противоречий и неточностей.

Так, в ст. 1 ранее действовавшего Водного кодекса РФ содержались избыточные в своей очевидности определения понятий «вода» («химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях») и «воды» (вся вода, находящаяся в водных объектах) [1]. В новом Водном кодексе [2] эти дефиниции отсутствуют, ряд не очень удачных определений (например, «водный объект»), заметно улучшен, а общее число определений сократилось с 31 до 19. Иначе обстоит дело в законе «О пожарной безопасности»: выдержав более 30 редакций, он сохранил в неизменном виде тривиальное и в силу этого избыточное определение пожара – «неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства» (ст. 1) [3].

Избыточные дефиниции также вредны, как и их отсутствие там, где это необходимо. Федеральный закон «О полиции» [6] – один из образцов «скупоности» законодателя в части определения важнейших понятий, связанных с реализацией полномочий полиции, а также с определением самой полиции, и его «щедрости» в части насыщения текста оценочными понятиями. Из всего многообразия предлагаемых научным сообществом определений полиции, законодатель выбрал самую аморфную и невнятную, установив в ч. 1 ст. 4 закона, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, лишив ее и организационной самостоятельности, и статуса органа исполнительной власти. В нарушение принципов организации управления и распределения персональной ответственности, руководство полицией одновременно возложено на разных субъектов: и на руководителя органа внутренних дел, и на руководителей полиции (ч. 3 ст. 4)

Определив основные направления деятельности полиции, законодатель, в отсутствие качественных доктринальных определений, не ввел легальную дефиницию такого понятия, как «обеспечение правопорядка в общественных местах» (п. 6 ч. 1 ст. 2), не уточнил круг лиц, разыскиваемых полицией (п. 4 ч. 1 ст. 2); не разъясняя сути ряда понятий, возложил на полицию обязанности «участвовать в ...» обеспечении режима военного и чрезвычайного положения (п. 29 ч. 1 ст. 12), обеспечении авиационной безопасности (п. 33 ч. 1

ст. 12), «оказывать содействие ...» органам здравоохранения (п. 35 ч. 1 ст. 12), государственным и муниципальным органам, депутатам ... (п. 36 ч. 1 ст. 12).

Пункт 6 ч. 1 ст. 12 закона «О полиции» предусматривает обязанность полиции совместно с организаторами публичных мероприятий обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан либо оказывать в этих вопросах содействие организаторам массовых мероприятий. Эта, казалось бы, безобидная юридическая конструкция, фактически содержит технико-юридическую ловушку: при отсутствии легального толкования понятий «обеспечение безопасности граждан и общественного порядка» и «содействие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка» любые действия уполномоченных субъектов, перечисленных в п. 6 ч. 1 ст. 12 закона «О полиции», в ч. 3 ст. 5 закона «О собраниях...», при желании можно трактовать либо как надлежащее, либо как ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

Проблемы правоприменения могут возникать и в связи неточностью использования в тексте нормативного акта тех или иных юридических конструкций. Например, в соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 5 федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5] организаторы публичного мероприятия обязаны «обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан...». Правовая неопределенность этого требования очевидна, поскольку ни один нормативный акт не раскрывает понятие «компетенция в сфере обеспечения общественного порядка» таких организаторов публичных мероприятий, как, например, гражданин Российской Федерации, политическая партия, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, перечисленные в ч. 1 ст. 5 закона «О собраниях...».

Еще одна проблема – использование оценочных понятий, которыми изобилует КоАП РФ, например, «вредные последствия» (ст. 2.2); «грубое или систематическое нарушение порядка пользования ...правом» (ч. 1 ст. 3.8); «материалы, способные нанести ущерб чести, достоинству и деловой репутации» (ст. 5.13); «одурманивающие вещества» (ст. 6.10, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22); «другие плавающие средства» (ст. 16.8); «общественные места» (ст. 20.1); «другие общественные места» (ст. 20.20, 20.21, 20.22); «непосредственная близость» (ч. 3 ст. 20.2); «надлежащее извещение» (ч. 2 ст. 25.1, ч. 3 ст. 25.2, ч. 3 ст. 25.4); «отрицательное влияние» (ч. 4 ст. 25.1); «немедленно» (ч. 1 ст. 28.5, ч. 2 ст. 28.7, ч. 2 и ч. 4 ст. 28.8, ч. 1 ст. 29.11, ч. 1 ст. 30.8, ст. 31.1, ч. 1 ст. 32.8, ч. 1 ст. 32.11, ч. 1 ст. 32.11) и т. д.

4. Доктринальные суждения о праве представлены различными формами внешнего выражения: концепциями, учениями, теориями, отражающими процесс и результат выдвижения и обоснования научных идей, взглядов, гипотез, представлений о сущности права, его взаимосвязи с иными явлениями окружающего нас мира. Эти формы в своем общем смысловом значении весьма близки друг другу, поскольку с той или иной степенью полноты и фундаментальности с помощью различных познавательных средств (принципы, понятия, конструкции, термины) и логико-гносеологических процедур (анализ и синтез, абдукция и дедукция) формируют абстрактную (мыслительную) модель позитивного права.

Эта модель и представляет собой доктрину права – обобщенное понятие, которым охватывается все совокупность юридико-научных трактовок и суждений о позитивном праве, в рамках которых разрабатываются и обосновываются юридико-познавательные формы познания права и правовых явлений, принципы, понятия, термины, конструкции, способы, средства, приемы понимания и толкования позитивного права: его источников, системы, структуры, действия и применения, нарушения и восстановления.

Доктринальный фактор правообразования вообще и административного права в частности – это сложный процесс взаимного движения друг к другу научной мысли и воли законодателя, обуславливающий трансформацию, переход доктринальных суждений в легальные дефиниции и наоборот. Этот «связующий мостик между правовой доктриной и положительным правом» [22, 22] активно строится, о чем свидетельствует возросший интерес административистов к понятийному строю своей науки, к осмыслению перспектив консолидации доктринальных суждений о праве и их легальных интерпретаций в нормативно-правовых актах [12; 27; 26, 92-97; 21, 5-41; 14, 112-117]. Однако до окончания «строительства» пока далеко.

С одной стороны, в административно-правовой науке отсутствуют совпадающие трактовки таких фундаментальных понятий, как «исполнительная власть», «государственное управление», «административная юстиция», «административное судопроизводство», «административная ответственность», «административная процедура», нет и сформировавшихся научных представлений о сущности контроля и надзора в деятельности публичной администрации, сущности, содержании и субъектах правоохранительной деятельности, специфических признаках правоохранительной службы, и многих иных понятий, на базе которых строится и развивается административное

право как наука, отрасль законодательства и учебная дисциплина. С другой стороны, многочисленные предложения научного сообщества по проблемам административной реформы, формированию административных судов, совершенствования текущего законодательства в большей своей части остаются невостребованными.

Изменить отношение законодателя к науке сложно, тем более, что за неприятием тех или иных научных идей зачастую скрываются различные, не имеющие к науке факторы. Проще повысить качество научных исследований.

Учитывая, что доктрина является одной из движущих сил восходящего от поколения к поколению диахронического процесса накопления и усвоения социально-нормативной информации, повышение качества исследований связано и с устранением определенного разрыва в преемственности административно-правового знания. Так, из науки административного права «испарились» такие проблемы, как «гражданин и аппарат управления», «участие общественности в государственном управлении», активно исследовавшиеся в прошлые годы [20]. Все это тем более странно, что именно в России еще в XIX веке были сформулированы идеи об участии граждан в управлении государством [11], сформировалась концепция «активного гражданства» А. И. Елистратова [16].

Преемственность научного знания не тождественна механическому переносу в день сегодняшней всех идей и теорий, сформировавшихся за долгую историю развития современного административного права. Тот факт, что его истоки лежат в камералистике и полицейском праве, не означает, что современное административное право следует позиционировать как совокупность норм, «определяющих формы и процедуры полицейской и фискальной деятельности государства, закрепляющих перечень административных проступков и устанавливающих меры ответственности за них» [25, 10], свести его к осуществлению правового регулирования исключительно посредством императивных методов, «опирающихся на силовые структуры государства и меры государственного принуждения» [25, 11].

Альтернативой подобным теоретическим конструкциям должен стать скрупулезный отбор тех идей, взглядов, форм и методов правового регулирования, которые обеспечивают позитивное развитие административного права, повышение эффективности государственного управления, формирование действенной системы контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц.

5. Наряду с юридическими доктринами как некими абстрактными моделями позитивного права, отражающими, по Л. И. Петражицкому, «право принятых в науке мнений» (*communis doctorum opinio*) [23, 463], существуют и государственные доктрины, которые являются официальными политическими документами (актами), формирующими доктринально-концептуальные основы государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Положение дел с такого рода документами (*Примеч. автора*). В настоящее время действует восемь доктрин: продовольственной безопасности, Морская доктрина на период до 2020 г., доктрина информационной безопасности, доктрина развития российской науки, Национальная доктрина образования, Экологическая доктрина, доктрина среднего медицинского и фармацевтического образования), к числу которых в последнее время добавились «концепции», «стратегии», «основные направления политики», «национальные проекты», «программы» (президентские, федеральные, федеральные целевые, государственные, ведомственные целевые, специальные), иначе как правовым хаосам назвать трудно, поскольку на фоне увеличения их числа не повышается уровень требований к форме, содержанию и функциональному назначению соответствующих документов:

- они не соотносятся друг с другом, и понять, почему в одном случае принята доктрина, в другом – концепция, а в третьем – стратегия, невозможно;

- нет общепринятого порядка утверждения и введения в действие этих документов: они могут быть одобрены или утверждены Указом Президента РФ, либо просто утверждены им без издания специального акта; утверждены распоряжением или Постановлением Правительства РФ, одобрены им, причем в тексте документа и распоряжении (постановлении) могут называться различные формы юридического санкционирования;

- принимаемые на уровне федеральных ведомств близкие по содержанию документы могут носить разное название (концепция, программа) и вводиться в действие (утверждаться, одобряться) различными актами (приказами, распоряжениями, решениями коллегий).

Точное количество таких документов, действующих на различных уровнях – от федерального до муниципального – подсчитать практически невозможно. Только стратегий, утвержденных Указами Президента РФ насчитывается пять («О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», «Об утверждении Стратегии

государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы», «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

Обращает на себя внимание и то, что из процесса разработки и утверждения стратегических, программных документов доктринального уровня, ориентированных на обеспечение национальной безопасности, практически исключен парламент, а ведь это и законодательный, и представительный орган государственной власти.

На первый взгляд, отмеченные выше нюансы создания доктринальных документов не столь и существенны и касаются в первую очередь технико-юридических моментов. На самом деле подобное положение не только нарушает правила законодательной техники, процедуры подготовки и утверждения актов управления, но и препятствует нормальному функционированию публично-правовых институтов власти, в первую очередь исполнительной власти, вынуждая должностных лиц аппарата управления заниматься подготовкой документов с названиями «неясной этимологии».

В последнее время к имеющимся видам «стратегически ориентированных» актов «неясной этимологии» добавились так называемые «дорожные карты». Как вытекает из ряда нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня «дорожные карты» – это планы решения тех или иных задач, в том числе в сфере государственного и муниципального управления [7; 9; 10], экономики и бизнеса [17, 24-34]. Возникает вопрос: зачем традиционные алгоритмизированные методы административно-правового нормирования (стратегические, текущие и перспективные планы) называть новыми терминами, не разъясняя их сути? Может быть для того, чтобы реальные программы действий подменять «протоколами о намерениях»? Порой складывается впечатление, что в сфере публичного управления, административно-правового регулирования в силу различных причин возникает мода на тот или иной термин, понятие, организационно-правовую форму, порождая у руководителей различных структур – от федерального министерства до муниципального образования – трудно подавляемое желание соответствовать ей.

Зачем, повторим за В. В. Путиным его оценку программ расселения аварийного жилья [13], принимать такие документы, себя обманывать и в блуд вводить? Может быть для того, чтобы перестать «себя обманывать и в блуд

вводить», целесообразно установить своеобразный мораторий на такое увлечение модой, таящее в себе опасность подмены внутреннего содержания административно-правового регулирования внешней респектабельностью принимаемых решений?

Список литературы:

1. Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 № 167-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 21 декабря 1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон Российской Федерации от 13 декабря 1996 № 150-ФЗ «Об оружии» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 № 2599-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 130.
8. Приказ Минюста РФ от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Приказ Минтруда России от 18 января 2013 № 21 «О методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий (региональных «дорожных карт») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере

социального обслуживания населения (2013-2018 годы)» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 3

10. Постановление Правительства Московской области от 25 марта 2013 № 207/10 «Об утверждении плана мероприятий («дорожная карта») «Изменения, направленные на повышение эффективности в сфере здравоохранения Московской области»» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». 12.04.2013. № 66.

11. Андреевский И. Е. Полицейское право. Т. 1. 2-е изд. СПб., 1874.

12. Воронков А. В. Понятия и институты административного права. СПб.: Издат-во Юридический центр Пресс, 2002.

13. Выступление В. В. Путина на совещании о ходе исполнения указов Президента от 7 мая 2012 года. URL: <http://президент.рф/новости/18039> (дата обращения: 13.05.2013).

14. Зеленцов А. Б., Попиашвили Д. Концептуальные проблемы построения понятийного ряда теории превышения власти в административном праве // Закон и право. 2012. № 12.

15. Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12.

16. Елистратов А. И. Учебник русского административного права. 2-е изд. Вып. 1. М., 1910.

17. Кичигин Н. В., Нанба С. Б., Рафалюк Е. Е. «Дорожная карта» бизнеса в правовом пространстве // Журнал российского права. 2012. № 5.

18. Крусс В. И. Конституционная топология и дефинитивная трансгрессия правовых смыслов: теория и практика // Законодательная дефиниция ... Нижний Новгород, 2007.

19. Малахов В. П. Философия права. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2002.

20. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9.

21. Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.

22. Панов Н. И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки // Правоведение. 2006. № 4.

23. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб.: Лань, 2000.

24. Правила внутреннего распорядка муниципального дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 15». Утв. на педагогическом совете учреждения, протокол № 3 от 19.02.13 г., приказ № 31-0 от 19.02.13 г. // URL: <http://detskisad15.edusite.ru> (дата обращения: 02.04.2013).

25. Ромашов Р. А. Общетеоретические аспекты восприятия предмета, метода и структуры административного права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 2 (34).

26. Севрюгин В. Е. О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3.

27. Тимошенко И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития: Автореф. дисс. ...д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

28. Хижняк С. П., Правовая терминология и проблемы ее упорядочения // Правоведение. 1990. № 6.

29. Шугрина Е. С. Техника юридического письма. М.: «Дело», 2001.

30. Юртаева Е. А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права 2012. № 11.

References:

1. Water Code of the Russian Federation from November 16, 1995, No. 167-FL [Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 16 noyabrya 1995 № 167-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Water Code of the Russian Federation from June 3, 2006, No. 74-FL [Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 3 iyunya 2006 № 74-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 69-FL from December 21, 1994 "On Fire Safety" [Federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 № 69-FZ «O pozharnoi bezopasnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 150-FL from December 13, 1996 "On Weapon" [Federal'nyi zakon ot 13 dekabrya 1996 № 150-FZ «O oruzhii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law No. 54-FL from June 19, 2004 "On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing" [Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 19 iyunya 2004 № 54-FZ «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh,

shestviyakh i piketirovaniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 “On Police” [Federal’nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. RF Government Order No. 2599-o from December 28, 2012 “On Approval of the Plan (“roadmap”) of Events “Improvements in Social Sphere Aimed at Increasing of Health Care Level” [Rasporyazhenie Pravitel’sstva RF ot 28 dekabrya 2012 № 2599-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatii («dorozhnoi karty») «Izmeneniya v otraslyakh sotsial’noi sfery, napravlennye na povyshenie effektivnosti zdravookhraneniya»»]. *SZ RF - Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 2, article 130.

8. Order of the RF Ministry of Justice No. 205 from November 03, 2005 “On Approval of the Internal Regulations of Correctional Institutions” [Prikaz Minyusta RF ot 3 noyabrya 2005 g. № 205 «Ob utverzhdenii Pravil vnutrennego rasporyadka ispravitel’nykh uchrezhdenii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Order of the Ministry of Labor of Russia No. 21 from January 18, 2013 “On the Methodological Recommendations on the Development by Executive Authorities of the Subjects of the Russian Federation the Plans of Events (regional “road maps”) “Improving the Efficiency and Quality of Services in the Field of Social Services (2013-2018)” [Prikaz Mintruda Rossii ot 18 yanvarya 2013 № 21 «O metodicheskikh rekomendatsiyakh po razrabotke organami ispolnitel’noi vlasti sub’ektov Rossiiskoi Federatsii planov meropriyatii (regional’nykh «dorozhnykh kart») «Povyshenie effektivnosti i kachestva uslug v sfere sotsial’nogo obsluzhivaniya naseleniya (2013-2018 gody)»]. *Byulleten’ trudovogo i sotsial’nogo zakonodatel’sтва RF – Bulletin of the Labor and Social Legislation of the RF*, 2013. No. 3.

10. Decision of the Government of Moscow region No. 207/10 from March 25, 2013 “On Approval of the Plan of Events (“road map”) “Changes Aimed at Improving Efficiency in the Health Care of the Moscow Region” [Postanovlenie Pravitel’sstva Moskovskoi oblasti ot 25 marta 2013 № 207/10 «Ob utverzhdenii plana meropriyatii («dorozhnaya karta») «Izmeneniya, napravlennye na povyshenie effektivnosti v sfere zdravo-okhraneniya Moskovskoi oblasti»»]. «Ezhednevnye Novosti. Podmoskov’e» – “Daily News. Podmoskovye”, from 12.04.2013, no. 66.

11. Andreevskii I. E. *Police Law* [Politseiskoe pravo]. Vol. 1, 2nd edition, St. Petersburg: 1874.

12. Voronkov A. V. *Concepts and Institutes of Administrative Law* [Ponyatiya i instituty administrativnogo prava]. St. Petersburg: publishing house Yuridicheskii tsentr Press, 2002.
13. V. V. Putin's speech at the meeting on the implementation of the decrees of the President from May 07, 2012 [Vystuplenie V. V. Putina na soveshchanii o khode ispolneniya ukazov Prezidenta ot 7 maya 2012 goda]. Available at: <http://prezident.rf/novosti/18039> (accessed: 13.05.2013).
14. Zelentsov A. B., Popiashvili D. Conceptual Problems of the Structure of a Conceptual Row in the Theory of Abuse of Authority in Administrative Law [Kontseptual'nye problemy po-stroeniya ponyatiinogo ryada teorii prevysheniya vlasti v administrativnom prave]. *Zakon i pravo – Law and Order*, 2012, no. 12.
15. Zyryanov S. M., Kuznetsov V. I. Transport Safety and the System of Subjects of its Ensuring [Transportnaya bezopasnost' i sistema sub"ektov ee obezpecheniya]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 12.
16. Elistratov A. I. *Textbook of Russian Administrative Law* [Uchebnik russkogo administrativnogo prava]. 2nd edition, issue no. 1, Moscow: 1910.
17. Kichigin N. V., Nanba S. B., Rafalyuk E. E. "Road Map" of Business in Legal Space [«Dorozhnaya karta» biznesa v pravovom prostranstve]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 5.
18. Kruss V. I. Constitutional Topology and Definitive Transgression of Legal Meanings: Theory and Practice [Konstitutsionnaya topologiya i definitivnaya trans-gressiya pravovykh smyslov: teoriya i praktika]. *Zakonodatel'naya definitsiya – Legislative Definition*, Nizhniy Novgorod: 2007.
19. Malakhov V. P. *Philosophy of Law* [Filosofiya prava]. Moscow: Akademicheskii Proekt, Yekaterinburg: Delovaya kniga, 2002
20. Nozdrachev A. F. Citizen and State: Interrelations in the XXI Century [Grazhdanin i gosudarstvo: vzaimootnosheniya v XXI veke]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2005, no. 9.
21. Nozdrachev A. F. Systemic Regulation of Administrative Activity: Domestic Doctrine and Practice [Sistemnaya reglamentatsiya administrativnoi deyatel'nosti: otechestvennaya doktrina i praktika]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Legislation and Economics*, 2011, no. 8.
22. Panov N. I. Methodological Aspects of the Formation of the Conceptual Apparatus of Legal Science [Metodologicheskie aspekty formirovaniya ponyatiinogo apparata yuridicheskoi nauki]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 2006, no. 4.

23. Petrazhitskii L. I. *Theory of Law and State in Connection with the Theory of Morality* [Teoriya prava i gosudarstva v svyazi s teoriei npravstvennosti]. St. Petersburg: Lan', 2000.

24. *Internal regulations of the municipal preschool educational institution "Child day care center No. 15". Approved on the teachers' council, protocol No. 3 from 19.02.13, the order No. 31-0 from 19.02.13* [Pravila vnutrennego rasporyadka munitsipal'nogo doskol'nogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya «Detskii sad № 15». Utv. na pedagogicheskom sovete uchrezhdeniya, protokol № 3 ot 19.02.13 g., prikaz № 31-0 ot 19.02.13 g]. Available at: <http://detskisad15.edusite.ru> (accessed: 02.04.2013)

25. Romashov R. A. General-theoretical Aspects of the Perception of an Object, Method and Structure of Administrative Law [Obshcheteoreticheskie aspekty vospriyatiya predmeta, metoda i struktury administrativnogo prava]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii – Bulletin of the St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry*, 2007, no. 2 (34).

26. Sevryugin V. E. On the Doctrine of Public Administration in the Administrative Law of the Russian Federation [O doktrine publichnogo upravleniya v administrativnom prave Rossiiskoi Federatsii]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Tyumen State University*, 2011, no. 3.

27. Timoshenko I. V. *Conceptual Apparatus of the Legislation on Administrative Responsibility: State and Development Trends*: thesis abstract of a Doctor of law [Ponyatiinyi apparat zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti: sostoyanie i napravleniya razvitiya: Avto-ref. diss. ...d-ra yurid. nauk]. Rostov-on-Don: 2006.

28. Khizhnyak S. P., Legal Terminology and the Problems of its Normalization [Pravovaya terminologiya i problemy ee uporyadocheniya]. *Pravovedenie - Jurisprudence*, 1990, no. 6.

29. Shugrina E. S. *Technique of Juridical Writing* [Tekhnika yuridicheskogo pis'ma]. Moscow: "Delo", 2001.

30. Yurtaeva E. A. Normativity of Legislation: Current Modulations in the Russian Law-making [Normativnost' zakonodatel'stva: sovremennye modulyatsii v rossiiskom pravotvorchestve]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 11.