

Ю. Н. Стариков

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Часть I

ИСТОРИЯ
НАУКА
ПРЕДМЕТ
НОРМЫ

Издательство
Воронежского государственного
университета
1998

ББК 67.99 (2) 1
С 77

Старилов Ю.Н.

С 77 Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. — 392 с.

ISBN 5-7455-1017-X

В монографии рассмотрены вопросы истории развития административного права и науки о нем; анализируются общие проблемы, связанные с предметом административного права, с сущностью и основными признаками исполнительной власти, а также с содержанием государственного управления, местного самоуправления, административно-правовых норм и административно-правовых отношений. Структура работы и круг затронутых тем позволяют использовать ее в учебном процессе.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, служащих органов государственного и муниципального управления, а также всех интересующихся современными проблемами административного права.

С 1203020200—031 без объявл.
М 174 (03)—98

ББК 67.99 (2) 1

Starilov Yu. N.

Administrative Law: In 2 parts. Part 1: History. Theory. Subject. Norms. — Voronezh: Voronezh University Press, 1998. 392 pp.

The book deals with the history and theory of Administrative Law touching upon general aspects of the subject of Administrative Law, the essence and the main characteristics of executive power as well as of state government, local self-government, administrative and legal norms and relations. The structure of the book and the scope of topics discussed make it possible to use the book in the study process.

Some parts of the book were written during author's stay at Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyer) subsidized by Alexander von Humboldt Stiftung.

ISBN 5-7455-1017-X

© Старилов Ю.Н., 1998

© Оформление. Издательство ВГУ, 1998

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|------------|
| От автора | 5 |
| Список сокращений | 8 |
| Глава 1. Наука административного права | 9 |
| § 1. Наука об управлении | 10 |
| § 2. Административное право как наука | 11 |
| § 3. Административно-правовая политика | 15 |
| § 4. История развития административно-правовой науки | 15 |
| 4.1. Камералистика | 15 |
| 4.2. Полицейское право | 21 |
| 4.3. Административно-правовая наука в конце 18 – начале 19 в. | 25 |
| 4.4. Административное право конца 19 – начала 20 в. | 29 |
| 4.5. Основные достижения науки административного права в 20 в. ... | 31 |
| 4.6. История развития российской науки административного права ... | 35 |
| Глава 2. Исполнительная власть | 68 |
| § 1. Основные подходы к изучению административно-правовой теории ... | 68 |
| § 2. Конституционно-правовое установление и реализация принципа разделения властей | 70 |
| § 3. Содержание и признаки исполнительной власти | 86 |
| § 4. Функции исполнительной власти | 103 |
| § 5. Субъекты исполнительной власти | 105 |
| § 6. Принципы организации и функционирования исполнительной власти | 111 |
| Глава 3. Государственное управление | 138 |
| § 1. Понятие, содержание и виды управления | 138 |
| § 2. Социальное управление и его виды | 142 |
| § 3. Теория управления и наука административного права | 146 |
| § 4. Понятие государственного управления | 152 |
| § 5. Признаки государственного управления | 158 |
| § 6. Цели и основные задачи государственного управления | 161 |
| § 7. Виды государственного управления | 164 |
| § 8. Функции государственного управления | 167 |
| § 9. Исполнительная власть и государственное управление | 188 |
| § 10. Система понятий организации государственного управления | 191 |
| § 11. Государственное управление и общественное управление | 197 |
| Глава 4. Местное самоуправление | 204 |
| § 1. Понятие местного самоуправления | 204 |
| § 2. К истории развития местного самоуправления в России | 207 |
| § 3. Муниципальное право | 217 |
| § 4. Особенности организации публичной власти на территории муниципального образования | 220 |
| § 5. Законодательная основа местного самоуправления | 225 |
| § 6. Гарантии местного самоуправления | 228 |
| § 7. Разграничение полномочий в области местного самоуправления | 230 |
| § 8. Предметы ведения местного самоуправления | 234 |
| Глава 5. Административное право как отрасль права | 237 |
| § 1. Публичное право и административное право | 237 |
| § 2. Административное право и частное право | 242 |
| § 3. История развития административного права | 248 |
| 3.1. Административное право в эпоху абсолютизма | 252 |

| | |
|---|------------|
| 3.2. Полиция и ее роль в развитии административного права | 256 |
| 3.3. Административные суды (административная юстиция) | 264 |
| 3.4. Становление русского административного права | 274 |
| § 4. Новые подходы к пониманию сущности и структуры современного ... административного права | 284 |
| 4.1. Традиционное определение предмета административного права ... | 286 |
| 4.2. Сущность административного права | 297 |
| 4.3. Дискуссия о реформе административного права | 305 |
| 4.4. Система административного права | 313 |
| 4.5. Новая система административного права | 320 |
| § 5. Методы административного права | 328 |
| § 6. Толкование административно-правовых норм | 335 |
| § 7. Принципы административного права | 337 |
| § 8. Функции административного права | 364 |
| § 9. Источники административного права | 366 |
| § 10. Кодификация административного права. Систематизация административного законодательства | 369 |
| Глава 6. Нормы административного права и административно- правовые отношения | 371 |
| § 1. Система административно-правового регулирования | 371 |
| § 2. Нормы административного права | 373 |
| § 3. Структура административно-правовых норм | 377 |
| § 4. Реализация и действие административно-правовых норм | 378 |
| § 5. Административно-правовые отношения | 378 |

*Конституционное право уходит,
административное право остается
Отто Майер (1924 г.)*

*Административное право есть
конкретизированное конституционное право
Фритц Вернер (1959 г.)*

О т а в т о р а

Кто же прав из двух процитированных в эпиграфе германских ученых-юристов, сыгравших заметную роль в становлении и развитии современного административного права? Какой тезис актуален сегодня? В чем смысл этих афористичных, но весьма серьезных высказываний?

В предисловии к вышедшему в 1924 г. третьему изданию своего учебника “Немецкое административное право” О. Майер говорит о том, что конституционное право медленно исчезает, его значение уменьшается, а роль административного права усиливается, его значение возрастает. Это положение известно каждому ученому-юристу, особенно административисту или государствоведу, да и, пожалуй, каждому студенту, изучающему административное право. Чтобы лучше понять приведенные высказывания, важно принять во внимание исторический контекст, в котором они прозвучали, и, кроме того, преодолеть искушение считать их абсолютной истиной.

Можно задаться вопросом: что имел в виду О. Майер? Ведь общеизвестно, что конституция является важнейшим звеном правовой системы государства; на ее базе создаются необходимые обществу и государству законодательные акты. Следовательно, конституция воздействует на публичное управление, на его структуру, функции, управленческие процедуры постоянно, непосредственно, напрямую и обязательно. Вместе с тем конституционное влияние на управление является, как правило, не одномоментным: оно становится заметным с течением времени. “Адаптация” административного права к конституционному праву — это длительный процесс, неизменными участниками которого являются законодатель, суды (со своей судебной практикой) и юридическая наука.

Упомянутый учебник О. Майера появился в условиях либерального немецкого государства начала 20 в., и выдвинутый ученым тезис можно истолковать таким образом: несмотря на всеобщность, первичность и масштабность конституционного права, оно не может детально регла-

ментировать управленческие отношения, т.е. оно устанавливает лишь основы для развития всех отраслей права, в том числе и для административного. Указав на зависимость административного права от конституции, ученый далее подчеркивает, что конституция — категория переменная (что было особенно характерно для того исторического периода), а процесс управления осуществляется постоянно. Таким образом, О. Майер противопоставил изменчивость конституционного права и неизменность права административного, явно желая поместить последнее в центр юридического внимания.

Для нынешнего поколения ученых, юристов, политиков и законодателей юридически более корректным покажется утверждение Ф. Вернера о том, что административное право является *конкретизированным конституционным правом*^{*}, которое обеспечивает законность публичного управления и создает предпосылки формирования соответствующей властно-управленческой структуры, направленной на решение задач и достижение целей государства, установленных в конституции.

Таким образом, административное право должно изучаться с позиции полнейшей его зависимости от конституционного права, которое являет собой основу для развития публичного управления, формирования его структуры, реализации компетенции и полномочий органов исполнительной власти. Административное право, исторически вышедшее из недр государственного права, приобретшее со временем независимость и самостоятельность, и по сей день сохраняет тесную связь с конституционным правом. Более того, оно конкретизирует конституционное право и обеспечивает продолжение жизни самой конституции.

В предлагаемой читателю книге рассмотрены вопросы истории развития административного права и науки о нем, анализируются общие проблемы, связанные с предметом административного права, а следовательно, исполнительной власти, государственного управления, местного самоуправления, административно-правовых норм и административно-правовых отношений. При этом некоторые традиционные для административного права институты (организационная структура управления, формы и методы управления, правовой акт управления, административный договор, административное принуждение, ответственность по административному праву, административный процесс) в структуре изложения отсутствуют; их анализ — предмет следующей книги, работа над которой продолжается. Как нам представляется, издание книги в двух частях не нарушит целостности и завершенности исследования и обеспечит систематизированную подачу знаний в области административного права.

* См.: Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht // DVBl. 1959. S. 527. См. также: Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // ГИП. 1998. № 7. С. 5—13.

Настоящая книга содержит элементы как учебника, так и монографического исследования, поэтому она рекомендуется студентам высших юридических учебных заведений, изучающих курс общего и особенного административного права, а также таких специальных учебных курсов, как “Проблемы государственного управления”, “Государственная служба”, “Административный процесс”, “Административная ответственность”.

Некоторые части настоящего исследования были написаны мною в Высшей школе административных наук (г. Шпайер, ФРГ) в феврале-августе 1997 г., что стало возможным благодаря стипендии, полученной от германской организации Alexander von Humboldt Stiftung.

Своими советами и предложениями неоценимую помощь в процессе подготовки рукописи к изданию оказали мне мои коллеги по кафедре конституционного и административного права Воронежского государственного университета.

Я также весьма благодарен декану юридического факультета Воронежского государственного университета доценту В. А. Панюшкину, который всегда старается оказать организационную и финансовую поддержку научным проектам, осуществляемым преподавателями факультета.

Моя особая признательность адресована профессору Исследовательского института публичного управления при Высшей школе административных наук в г. Шпайер (ФРГ) Карлу-Петеру Зоммерману (Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann) за помощь в изучении как общих вопросов административного права, так и специальных проблем, возникающих в области действия данной отрасли права, а также за постоянную готовность к проведению дискуссий по ним.

Позволю себе также выразить надежду, что данная книга станет моим скромным вкладом в весьма серьезные научные достижения юридического факультета ВГУ, который в нынешнем году отмечает свой сорокалетний юбилей.

Не вызывает сомнения, что некоторые из высказанных в настоящей книге положений небесспорны. Автор будет признателен всем за рекомендации и предложения, способствующие развитию научной дискуссии по основным проблемам административного права, в целях его дальнейшего развития и эффективного реформирования. Предложения по улучшению данной книги автор примет с благодарностью.

Ю. Н. Стариков

доктор юридических наук, профессор
кафедры административного права ВГУ

Воронеж
Сентябрь 1998

Список сокращений

| | |
|---|-------------------|
| Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти | - Бюллетень |
| Ведомости Верховного Совета СССР* | - Ведомости СССР |
| Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации | - Ведомости |
| Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР | - Ведомости РСФСР |
| Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации | - Вестн. ВАС |
| Государство и право | - ГиП |
| Журнал российского права | - ЖРП |
| Российская газета | - РГ |
| Российские вести | - РВ |
| Российская юстиция | - РЮ |
| Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации | - САПП РФ |
| Собрание законодательства Российской Федерации | - СЗ РФ |
| Собрание постановлений СССР | - СП СССР |
| Советская юстиция | - СЮ |
| Советское государство и право | - СГП |
| Хозяйство и право | - ХиП |
| Archiv des öffentlichen Rechts | - AöR |
| Bayerische Verwaltungsblätter | - Bay VBl |
| Bundesgesetzblatt | - BGBl |
| Die öffentliche Verwaltung | - DÖV |
| Deutsche Richterzeitung | - DRiZ |
| Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitung | - DtZ |
| Deutsches Verwaltungsblatt | - DVBl |
| Gesetz- und Verordnungsblatt | - GVBl |
| Juristische Analysen | - JurA |
| Neue Juristische Wochenschrift | - NJW |
| Neue Zeitschrift Für Verwaltungsrecht | - NVwZ |
| Reichsgesetzblatt | - RGBl |
| Recht in Ost und West | - ROW |
| Verwaltungsblätter Baden-Württemberg | - VBIBW |
| Verwaltungsarchiv | - VerwArch |

* С 1989 по декабрь 1991 г. выходил под названием "Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР".

Глава 1

НАУКА

АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1 Наука об управлении

§ 2. Административное право как наука

§ 3. Административно-правовая политика

§ 4. История развития административно-правовой науки

Создание основ административного права является исключительной заслугой административно-правовой науки, которая на определенном историческом отрезке выделилась из науки об управлении в самостоятельную дисциплину. *Наука административного права* — это теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публичного управления.

Наука административного права, являющаяся частью науки публичного права, — одна из самых молодых наук. Как самостоятельная область научного познания она берет свое начало в теории разделения властей и в теории правового государства. Административно-правовая наука является результатом и одновременно частью так называемого рационального опытного знания, развившегося на Западе уже в Новое время. Государство (следовательно, “управленческое государство”) возникло там как “механическое” и рациональное явление, которое в различных видах и формах поначалу сводилось к небольшому числу основных функций. С точки зрения общественной практики и потребностей, все государственные жизненные ситуации были предсказуемы; они подвергались исчислению и были управляемы в соответствии с действующим законом, правовыми нормами. На этой основе наука об управлении в 17 в. развивалась прежде всего как *камеральная* и *полицейская* наука.

В настоящей работе в большей мере будет анализироваться история развития французского, австрийского и немецкого административного права, поскольку в этих странах зародились и административное право, и соответствующая научная отрасль. Существует даже мнение, что страны, внедрившие у себя административное право, подразделяются на два типа: 1) Франция и страны, заимствовавшие ее правовую систему; 2) страны, в которых

преобладает влияние германского права. Этим двум типам государств противостоят страны, игнорирующие автономию административного законодательства (например, США, Великобритания, другие страны с англосаксонскими правовыми традициями)¹.

§ 1. НАУКА ОБ УПРАВЛЕНИИ

Наука об управлении — это систематическое учение об организации и деятельности публичного управления. Самостоятельной частью управленческой науки является система научных взглядов и представлений о правовом аспекте публичного управления. Пересечение с правовой наукой — особенно с административно-правовой — допускается, когда речь идет о правовых нормах, которые придают общему предмету науки об управлении юридическую оболочку и устанавливают ее правовое содержание. Теоретические положения науки об управлении служат основой административно-правовой науки. Вместе с тем и наука административного права, выделившаяся с течением времени из структуры науки управления, заметно воздействует на последнюю. Наука об управлении, имея собственный арсенал в познании составляющих ее предмет средств, учитывает также методы познания других научных дисциплин, например науки об организации производства, техники, психологии, социологии, политологии.

В предмет науки управления входит изучение:

- вопросов исторического развития управления;
- значения, положения и роли управления в современном государстве;
- форм и методов управления;
- установления новых задач и целей управления;
- организации управления в материальном и личностном (анализ проблем публичной службы) аспектах;
- сущности управленческих отношений;
- реформы и модернизации управления.

В науку управления входит и *управленческая политика*, цель которой — развитие системы управления и моделирование реформы управления, базирующиеся на основе критической оценки современной управленческой ситуации и на выводах научных исследований.

В последние годы актуализировались следующие вопросы науки:

- управление реформой публичной службы (качества, необходимые занятым в публичном управлении людям; подготовка и

¹ См.: Б р э б а н Г Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 34.

переподготовка административного персонала; формирование руководителей),

- административная статистика (подготовка, принятие, практическая реализация и правовое оформление управленческих решений),
- методы управления (особенно координация и повышение политики согласования в системе управления, при принятии решений).

Обсуждение этих и многих других вопросов является движущим фактором дальнейшего развития науки управления.

§ 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Административное право как наука — это составная часть юридической науки, определяемая как система государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, о принципах административного права, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве.

Наука административного права является юридической дисциплиной, главная задача которой — “описание” и систематическая реализация (применение) административного права посредством юридического толкования и создания теорий. Она ищет ответы на главные вопросы: каким образом организуется управление и создается административная система? Какие управленческие действия применяются на практике и при помощи каких правовых средств? В каких организационно-процессуальных формах происходит управление? Какова судебная защита в сфере действия административного права?

Позитивно (или догматически) административно-правовая наука может быть представлена на основе конституций, обычного права, формальных законов, правовых положений, а также деятельности управленческих органов и судебной практики, в рамках которой интерпретируется позитивно действующее административное право. Российская административно-правовая наука состоит из двух основных частей: *Общей и Особенной*. Данное разделение основывается на системе ныне действующего административного права, а именно его *Общей и Особенной* части. В западноевропейских странах административно-правовая наука в современном понимании подразделяется на *Общую (правовые*

источники, место, сущность, значение и положение управления внутри государственной деятельности, субъекты административного права, административно-правовые основы и обязанности, организация управления, управленческие действия, административно-правовая защита) и Особенную (публичная служба, полицейское право, коммунальное, строительное, дорожно-транспортное, промысловое, социальное, школьное, административно-хозяйственное², финансовое и налоговое право, право защиты окружающей природной среды) части.

Задачами административно-правовой науки является выявление проблем административного права, сложностей в применении его норм, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности.

Итоги научных изысканий (выводы, рекомендации, предложения, проекты законов, справки по улучшению управленческой деятельности и пр.) способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

Предметом административно-правовой науки является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, действия “административно-правовых” законодательных актов, “правотворчество” самих органов государственного управления. Если говорить обобщенно, то к предмету административного права относится научно-теоретический анализ всех вопросов, входящих в учебный курс административного права, например: государственное управление; правовой статус органов государственного управления и граждан; государственная служба; правовые акты управления; административно-юрисдикционная деятельность государственных органов; обеспечение законности в сфере управления; административный процесс и его виды; организация государственного управления по отраслям и сферам управления.

Теоретической основой науки административного права служат как другие науки (философия; наука социального и государственного управления; общая теория государства и права; политология и социология), так и научные труды отечественных и

² Германское административно-хозяйственное право — это правовые нормы, при помощи которых государство с целью обеспечения безопасности, управляемости и содействия хозяйственному процессу осуществляет функции по организации, оформлению и повышению эффективности экономической деятельности, устанавливает в данной сфере задачи и полномочия по управлению, а также публично-правовые права и обязанности участников экономического процесса.

зарубежных ученых. Важное значение для науки административного права имеет анализ законодательства (федерального и субъектов Российской Федерации) и “административного правотворчества” органов исполнительной власти (например, постановления о системе органов исполнительной власти и их структуре). Используя методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой деятельности. Развитие этой науки немыслимо без постоянного изучения практической деятельности государственных и муниципальных органов (административной практики), без проведения социологических исследований в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и государственных служащих.

Наука административного права взаимосвязана с наукой управления и другими административными науками (социология управления, психология управления; информация и управление; административная информатика; модернизация управления; финансовый контроль; современный менеджмент в системе работы с персоналом управления), а также со многими отраслями юридической науки (общая теория государства и права; государственное и конституционное право; гражданское право; экологическое право; финансовое право; трудовое право, уголовное право, процессуальное право и пр.).

Оптимально организованный учебный процесс в высших юридических учебных заведениях должен учитывать назначение административного права, его практическую ценность и сложность, взаимосвязь с другими отраслями права, а также его роль в системе юридического образования. Поэтому, как правило, административное право изучается студентами после усвоения таких курсов, как теория и история государства и права; государственное (конституционное) право; римское право.

Система науки административного права обусловлена системой самого административного права, его структурой, совокупностью норм, правовых институтов и подотраслей административного права и логической взаимосвязью между ними. Вместе с тем система отрасли административного права характеризуется меньшим объемом по сравнению с наукой административного права, так как последняя исследует не только правовую сторону управления, но и многие другие проблемы и отношения.

Раскрытию социального содержания и назначения институтов и норм административного права, а также выявлению их дей-

ственности в теории административного права способствуют такие методы исследования, как догматический (юридический), социологический, системный, сравнительного правоведения и др. При определении различных понятий и категорий административно-правовой теории наука административного права использует методы других наук — философии, психологии, статистики, этики и т. д.

Современная отечественная наука административного права тесно связана с деятельностью законодательных органов как Российской Федерации, так и ее субъектов по разработке и принятию законодательных актов, регулирующих отношения в сфере исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления. Важным стимулом развития административного законодательства являются также научный анализ сущности управленческой деятельности, правового положения субъектов административного права, практической деятельности государственных и муниципальных служащих, а также применение норм административного законодательства. Связь между развитием административного права и законодательными органами выражается, в частности, в участии ученых-юристов в рабочих, консультативных и экспертных группах по подготовке проектов законодательных актов, регламентирующих различные управленческие и другие административные отношения на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Важное значение для практики имеют разработка и издание комментариев законов, действующих в сфере административного права.

На сегодняшний день отечественная административно-правовая наука освободилась от ортодоксальной марксистской ориентации в обосновании важнейших теоретических положений, касающихся таких понятий, как государственное управление, исполнительная власть, формы и методы управления и др. Современное административное законодательство способствует установлению в обществе и государстве демократических ценностей. Пересматривается и отношение к достижениям зарубежной (как говорили в советское время, “буржуазной”) науки административного права, а также к опыту, накопленному дореволюционной отечественной юридической наукой. Состояние российской науки конституционного и административного права 19 — начала 20 в. позволяет говорить о высоком уровне развития ее демократических административно-правовых институтов. Этому способствовали и тесные научные контакты русских административистов со своими коллегами из многих европейских стран, особенно из Германии и Франции.

§ 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

Административно-правовая политика критически сравнивает позитивное административное право с установленными правовыми принципами и реальной практической управленческой ситуацией, а также преследует цель улучшения позитивного административного права. Наука административного права в определенной степени “создает” административное право посредством изучения и анализа осуществляемых на основе закона разнообразными субъектами управления управленческих действий. К административно-правовой политике относится также сравнительное правоведение в области действия и применения норм административного права.

Административная политика исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима управленческой деятельности. Цель такого исследования и вырабатываемых предложений — модернизация административного права, качественное применение его норм, а также совершенствование самой управленческой деятельности.

Как научная дисциплина, административная политика вскрывает недостатки административного права и определяет возможные пути их устранения. Конечно, “судьбу” нововведений и предложений, т.е. необходимость нововведений в административном праве, решает так называемая “практическая политика”. Научно развиваемая административная политика создает предпосылки для осуществления рациональных политических действий с целью проведения реформы управления.

Необходимость в проведении реформы управления и административного права (или его отдельных частей), обусловленная увеличением числа стоящих перед государственным управлением задач и изменением их “масштабности” как в нашей стране, так и в других государствах, уже долгие годы является реальностью. Создание основ для проведения реформы управления в современном социальном и “экономическом” государстве — перспективная задача административной политики.

§ 4. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

4.1. Камералистика

В эпоху абсолютизма административное право не имело теоретического оформления и, соответственно, не подвергались изучению его предмет, составляющие его части и действующие в его сфере общественные отношения. В то время государство представлял господин (царь, король, князь, властитель). Его воля и считалась законом, а действия и мероприятия не были связаны нормативными

правилами (законодательными установлениями). Отсутствовал и предмет административного права, ибо управленческая деятельность осуществлялась без всякого нормативного регулирования. Следовательно, систематической административно-правовой науки в период абсолютизма создано не было³. Предпосылки для создания самостоятельной и систематической управленческой науки (науки управления или административного права) отсутствовали, так как в эпоху монархического абсолютизма не существовало ни сформированной системы разделения властей, ни административно-правового порядка, в рамках которого были бы установлены правовым путем субъективные права индивидуумов по отношению к государственной власти.

Начало развитию науки административного права положила *камералистика*⁴ — наука о финансах, экономике, хозяйстве и управлении (так называемая “старая камералистика”). Корни этой старейшей науки уходят в 16 столетие. Повышенная потребность в финансах для содержания двора (государства), чиновничества и военных, а также развитие меркантильной экономической политики выступили главными причинами становления научных знаний и представлений в областях, изучаемых камералистикой. М. Оссе (1506—1557) показал в своем политическом завещании (тестamente от 1556 г.) образец правительства и управления территориального государства эпохи времен Реставрации. Г. Обрехт (1547—1612) в сочинении “Пять различных секретов политики при определении на службу, содержании и увеличении хорошей полиции” (1617 г.) составил проект всеобщей программы управления, в которой в качестве предмета управления впервые были показаны общественные отношения и взаимоотношения индивидуумов с государством, управленческими органами, полицейскими учреждениями.

Камеральная наука (которая считалась в ту эпоху также полицейской наукой) выработала свой инструментарий изучения управления, его структурную организацию и процесс совершенствования. Будучи политической по сути, камеральная наука учитывала также учение об экономике и о государственных финансах.

³ Wolff H.J., Bachof O. *Verwaltungsrecht* I. 9. Aufl. München, 1974. S. 59—64.

⁴ Камеральная (или камералистическая) наука возникла в Австрии и Германии в 17 в. Немецкий термин “Kameralien” происходит от позднелатинского “camera” и означает “наука государственного управления”; при абсолютистском режиме в Пруссии начиная с 18 в. управление обычно осуществлялось в коллегияльной форме, что являлось попыткой уравновешивания централизации власти. См., например, о камералистике и камералистах: Sommer L. *Die Österreichischen Kameralisten* (In dogmengeschichtlicher Darstellung). II. Teil. Wien, 1925; Dittrich E. *Die deutschen und österreichischen Kameralisten*. Darmstadt, 1974.

На созданных теоретических основах возникла и новая наука административного права 19 столетия.

В средневековых европейских университетах в камералистику входил целый пакет административных и экономических дисциплин. Король Пруссии Фридрих Вильгельм I учредил в г. Галле и Франкфурте-на-Одере первую кафедру камералистики. С ее введением в университетское образование молодая наука в 18 в. получила дальнейшее развитие и распространила свой предмет изучения на все связанные с государственной политикой важнейшие дисциплины, особенно на экономическую науку, политику, полицейскую науку, науку о финансах, аграрную науку, мануфактурное дело и горное строительство (получив название “*новая камералистика*”). Научное значение этого учения стало расти, и уже вскоре кафедры камеральной науки были образованы и в других университетах Европы (например, в Вене в 1752 г. и Гёттингене в 1755 г.). Со второй половины 19 в. камералистика стала преподаваться и в университетах России.

В 18 в. бурное развитие науки управления сопровождалось ростом числа научных трудов по проблемам управления, которые в меньшей степени имели научно-систематический характер, в большей — практически-инструментальный. В литературе анализировались прежде всего вопросы повышения “эффективности” управления с целью усиления и распространения государственной власти, повышения собираемости налогов и сборов, поддержки хозяйства и общего благосостояния. В качестве правового наименования государственного обеспечения “хорошего порядка” в обществе служил термин “*власть полиции*”. Полицейская власть также понималась при этом как осуществление заботы о благосостоянии общества. Практически до 19 в. назначением полицейской государственной деятельности считалось обеспечение “счастья граждан”⁵, безопасности и благосостояния. Соответственно этому под термином “полиция” подразумевалось внутреннее управление (за исключением управления финансами). Поэтому и литература по управлению именовалась “полицейской наукой”⁶; она составляла комбинацию из описаний управленческих дел (случаев, мероприятий) и изданных в связи с этим инструкций и

⁵ См.: Justi J. H. G. von. Die Grundidee zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizey-Wissenschaft. Bd. 1. S. 6. Göttingen, 1782.

⁶ См.: Sonnenfels J. von. Grundsätze der Polizey. Handlung und Finanzwissenschaft. Zu dem Leitfaden des polit. Studium. 5. Aufl. Wien, 1787; Idem. Über die Liebe des Vaterlandes. Wien, 1771. Все произведения И. фон Зонненфельса, посвященные камералистике, собраны в десяти томах, которые были изданы с 1783 по 1787 г.

практических указаний по осуществлению административных действий.

С развитием управления в важную правовую отрасль постепенно превращалось и административное право. Оно вырабатывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины.

С точки зрения современного административиста-правоведа, едва ли можно назвать эту доктрину адекватной нынешнему уровню познания и развития административно-правовой теории. В ту историческую эпоху, очевидно, было совершенно невозможно систематически изложить понятийную систему административного права, так как оно оставалось во многом произвольным и весьма упрощенным по форме, процедурам и способам применения. Поэтому использование терминов “*камеральное право*” (право, регулировавшее дворцовое и в широком смысле государственное хозяйство) и “*камеральная наука*” является в данном случае предпочтительным при определении административного права того времени и при его сравнении с современным административным правом, которое в 17—18 вв. особенно быстро развивалось во Франции, Пруссии⁷, Голландии и Швеции. В этих странах удалась попытка сформировать сравнительно эффективное управление и административную систему. Например, шведская коллегиальная администрация, оптимально организованная в 1634 г. и включавшая пять коллегий, явилась образцом администрации и для других европейских стран⁸; во Франции⁹ быстро создавались и развивались полицейские учреждения. По шведскому образцу Петром Первым была организована и российская система управления (администрация). Полицейские учреждения в России, созданные Петром Первым, наблюдали за порядком в общественных местах, заботились об освещении улиц в ночное время, вели борьбу с нарушениями, следили за соблюдением санитарных требований, выполняли функции во многих других сферах, даже в семейных делах.

В процессе дальнейшего развития камералистики происходило одновременное обособление входящих в нее дисциплин. Наи-

⁷ О германских и австрийских ученых-камералистах и их основных произведениях см.: Dittrich E. Die deutschen und österreichischen Kameralisten; Sommer L. Die österreichischen Kameralisten.

⁸ Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994. С. 240.

⁹ См.: Delamare N. Traité de la Police. Paris: 2^e éd. 1722; Sueur P. Histoire du droit public français XV—XVIII siècle. 1, 2. Paris, 1989. S. 63–64; Picard E., Drago R. La notion de police administrative. 1, 2. Paris, 1984.

более значимым в деле формирования самостоятельной науки административного права явилось выделение из камералистики полицейского права. Главными представителями полицейской науки того исторического периода были И. Юсти (1717—1771) и Е. фон Зонненфельс, который внес большой вклад в улучшение работы полиции, пенитенциарных учреждений и финансовой сферы. Юридические наработки были собраны Г. фон Бергом в семитомном “Справочнике германского полицейского права” (1799—1806 гг.). И. Юсти впервые в то время подчеркнул необходимость такого разделения в своей работе “Основы (принципы) полицейской науки”¹⁰ (1756 г.); с 1758 по 1764 г. ученый опубликовал труды по денежной системе, государственным финансам, промышленным предприятиям, церковному имуществу. Таким образом постепенно создавались предпосылки для самостоятельного научного исследования вопросов полицейской науки. Поддерживал такой подход к развитию этой науки и государствовед из Гёттингена И. Пюттер (1725—1807). Более того, он попытался показать место полицейской науки в системе публичного права и описал полицейскую власть как задачу защиты общества от опасностей, при этом содействие благосостоянию общества не должно было быть делом полиции, как это считалось ранее. И. Пюттер изучал также историю управления времен империи. В конце 18 — начале 19 в. Г. Берг (1765—1843) систематически переложил старое учение о полиции на принципы политико-правовых категорий, выработанных И. Пюттером, т.е. им была заложена основа научно-правовой разработки соответствующей правовой материи. Обоснование принципа правового государства оказало воздействие и на понимание управления, которое обозначалось тогда термином “полиция”. Попытку ограничения полицейской деятельности в соответствии с принципом правового государства предпринял Г. Берг в “Справочнике германского полицейского права”, в котором он редуцировал понятие полиции до уровня обеспечения безопасности.

Новое содержание понятия “полиция” было обусловлено проникновением в сферу управления новых знаний и вытекало из государственно-правовых представлений просветительской философии. Следовательно, в конце 18 в. полицейская наука стала изменяться под воздействием гуманистических идей, т.е. произошел переход к “либеральному мышлению”, характерному для правового государства.

¹⁰ Justi J. H. G. von. Grundsätze der Polizeiwissenschaft. 3. Aufl. Göttingen, 1782.

После распада Священной Римской империи германской нации нарождающийся ранний конституционализм создал важные предпосылки для обоснования и выделения самостоятельной административно-правовой науки в том виде, в котором она нашла свое современное понимание. Переход в 19 в. развитых европейских стран от аграрного хозяйства к индустриализации обусловил быстрое развитие населенных пунктов и их укрупнение. Концентрация больших групп людей на ограниченном пространстве уменьшала возможность самообеспечения людей при удовлетворении их потребностей. Следствием этого стало проведение глубоких социальных и экономических перемен, появление новых задач публичного управления, осуществление правовых реформ, развитие правоправедения, законодательства, применения права, а также внедрение в практику государственного строительства и управления нормативных нововведений.

Огромное значение в истории развития правоправедения той эпохи и его методов имели такие страны, как Италия, Франция и Германия. Что касается Италии, то в первой половине 19 в. значение правоправедения здесь снизилось, а в Германии, напротив, повысилось, причем настолько, что эта страна стала лидировать в разработке догматики права вообще и административного права в частности. Германское правоправедение стало в ту эпоху образцом для других стран Европы, исключая, впрочем, Англию и Францию.

Административное право в те годы развивалось соответственно общим тенденциям понимания и развития права, всей правовой системы и законодательства. Главнейшим фактором в этом процессе явилась критика методов правоправедения, используемых *естественным правом*. Уже в 18 в. было замечено, что идеология естественного права несла с собой опасность для проведения хорошо взвешенной правовой политики. Решающую роль в критике естественного права сыграл И. Кант (1724—1804). В начале 19 в. в Германии была образована так называемая *историческая школа*, которую возглавлял Фр. фон Савиньи (1779—1861), пришедший путем анализа фактического исторического процесса развития права к классическому римскому праву 3 в., т.е. к констатации исторической взаимосвязи германского права 18 в. с римским правом. Ученые стремились показать, что исходное германское право стоит на таком же высоком уровне, что и римское право. Историческая школа рассматривала действующее право как результат обобщенного опыта прошедших времен. Таким образом, налицо была возможность, используя исторические методы, получать новые знания и более глубоко понимать правовые положе-

ния прошлых эпох. Однако эти методы оказались малопригодными для решения проблем, возникших в более позднее время, в промышленном обществе 19 в.

Итак, исходным пунктом дальнейшего развития правоведения стало существующее (применяемое) право — *позитивное право*. Позитивистский взгляд на право совпадал по направленности с принципами *либерального правового государства*, в рамках которого являлась нормой обязательность действия права как для граждан, так и для “власть имущих” в государстве и обществе. Перед правоведами встала задача по созданию системы и категорий, благодаря которым действующее право было бы понятным, четким, систематизированным, а его общие принципы могли бы использоваться для толкования отдельных источников или частных правовых случаев.

4.2. Полицейское право

В 19 в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых Р. Моля (1799—1875) и Л. Штейна¹¹ (1815—1890). Система управления либерального правового государства характеризуется разделением властей, сокращением задач государства (и вместе с этим задач управления), “связыванием” законом административной власти правителей и установлением субъективных правовых позиций каждого индивидуума по отношению к государственной власти. Таким образом, с образованием государственно-правового порядка и новых общественных отношений началось формирование предпосылок для создания науки административного права. Сначала эта наука называлась “*государственно-правовой наукой*” (наукой государственного права), что показывало ее взаимосвязь как с государственным правом, так и с публичным правом¹².

Л. фон Штайн (Штейн) был выходцем из Дании и преподавал в университете в г. Киль. Главная его работа — монография “Теория государственного управления”¹³. На основе его предложений были

¹¹ См.: Stein L. von. Handbuch der Verwaltungslehre mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschland und Oesterreich. 2. Aufl. Stuttgart, 1876.

¹² См.: Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Bd. 1-4. Tübingen, 1911—1914; Idem. Deutsches Reichsstaatsrecht. 3. Aufl. Tübingen, 1907.

¹³ См.: Stein L. von. Die Verwaltungslehre. Bd. 1—8. Stuttgart, 1865—1884. Данная работа состоит из восьми книг: 1) учение об исполнительной власти, ее организации и правовой основе; 2) учение о внутреннем управлении (понятие, сущность, система и право управления), действующее внутреннее управление и административное право; 3) внутреннее управление (Главная область № 1. Здраво-

осуществлены важные преобразования в организации министерств, заменивших коллегиальные учреждения, в деле набора и подготовки служащих и организации управленческого персонала. Одним из ближайших учеников Л. Штейна был австриец Л. Гумплович¹⁴ (1838—1909), который исследовал вопросы административного права с точки зрения политики, социологии и общей характеристики управления; Л. Гумплович был представителем социологического подхода в разработке вопросов административной науки (историко-сравнительное и социологическое направление). Ученый считал, что государство представляет собой организацию господства; возникновение государства является следствием столкновения социальных групп, сильнейшая из которых подчиняет себе более слабые. Вместе с тем Л. Гумплович полагал, что с развитием цивилизации и повышением культуры общества отношения силы среди социальных групп претерпевают постепенное изменение в пользу большей гуманности, что приводит к гуманизации права, правового порядка, к установлению в государстве справедливых отношений¹⁵.

Административное право отделилось от науки государственно-го права в качестве самостоятельной части дисциплины публичного права в результате длительного и противоречивого процесса развития. Однако еще до того, как соответствующие предпосылки привели к развитию специфической административно-правовой науки, основы ее развития были заложены в трудах Р. фон Моля¹⁶

охранение); 4) внутреннее управление (Главная область № 1. Полицейское право, Общее полицейское право и полиция безопасности); 5) внутреннее управление (Главная область № 2. Образование) 6) внутреннее управление (Главная область № 2. Общее образование и пресса); 7) наука о внутреннем управлении (Главная область № 3. Хозяйственное управление); 8) внутреннее управление (Главная область № 2. Образование). Этим ученым были опубликованы и другие работы: Stein L. von. Die Gesellschaftslehre. Stuttgart/Augsburg, 1856; Idem. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Als Grundlage für Vorlesungen und Selbststudium mit Vergleichung der Finanzsysteme und Finanzgesetze von England, Frankreich, Deutschland, Österreich und Rußland. 3. Aufl. Leipzig, 1875; Idem. Handbuch der Verwaltungslehre. 3. Aufl. Stuttgart, 1887—1888 (эта книга состоит из трех частей: 1) понятие управления и система позитивной науки о государстве; 2) система управления личной и хозяйственной жизни; 3) управление и общественная жизнь).

¹⁴ См.: Gumpłowicz L. Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht). Wien, 1891; Idem. Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht). 3. Aufl. Wien, 1907; Idem. Rechtsstaat und Socialismus. Osnabrück, 1881; Idem. Verwaltungslehre (mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrecht). Innsbruck, 1882.

¹⁵ См. о воззрениях Л. Гумпловича: Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд. М., 1917. С. 41.

¹⁶ См.: Mohl R. von. Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. Bd. 1—3. Tübingen, 1866; Idem. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. 1—3. Erlangen, 1855—1858; Idem. System der Präventiv-Justiz oder Rechts-Polizei. 3. Aufl. Tübingen, 1866.

и Л. Штейна. Особую роль в данном процессе развития сыграли работы Р. Моля “Государственное право королевства Вюрттемберг”¹⁷ (1829—1831 гг.) и “Наука о полиции по принципам правового государства” (1832—1833 гг.). В первом произведении было исчерпывающе представлено позитивное вюрттембергское административное право того времени. Ученый сделал попытку разграничить государственное и административное право; соответственно и книга имела разделы, посвященные “государственному праву” и “административному праву”. Р. фон Моль показал в ней свое видение государства как правового государства. По его мнению, задачей правового государства является обеспечение возможности каждому отдельному лицу достигать поставленных им разумных целей посредством установленного властью порядка и в его рамках; защита от несправедливости должна осуществляться юстицией, а обеспечение помощи должно находиться в компетенции полиции. Государство, которое достигает такой цели, Р. фон Моль назвал правовым государством. Вместе с тем в его трудах научная разработка важнейших для того времени проблем отставала от чистого описания соответствующей материи. На создание научного обоснования причин выделения предмета науки административного права и были направлены усилия представителей западноевропейской науки того времени.

Развивая административное право, Р. фон Моль отдавал особое предпочтение исследованию либеральных задач управления. Он требовал обязательного учета старой наукой полицейского права положений конституционализма и ограничивал полицейскую деятельность принципами правового государства. Л. Штейн особо подчеркивал наличие у управления социальных целей.

Предпосылкой выделения нового административного права послужило появление уже в 17—18 вв. новой кадровой профессиональной категории, т.е. чиновников. В те времена сильная центральная государственная власть нуждалась в корпусе профессиональных администраторов, который послушно и качественно исполнял бы свои задачи. Возникновение чиновничества с их верностью закону, беспристрастностью и деловитостью явилось важным условием формирования буржуазного правового государства. В 19 в. произошло дальнейшее укрепление бюрократии, необходимой для выполнения зарождавшегося в то время “управленческого государства”.

С превращением тоталитарного “полицейского государства” в буржуазное правовое государство и благодаря идеям Просвещения и Великой Французской революции возник новый взгляд и

¹⁷ См.: *Idem*. Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl. Bd. 1–2. Tübingen, 1846.

на административное право: управление должно основываться на законе; оно осуществляется при непременном учете прав и обязанностей граждан по отношению к государству и его органам; административные положения уже не могут произвольно изменяться, как это было ранее.

Буржуазное правовое государство, проводя разделение властей и признавая защищенную законом свободу индивидуума, обеспечило принципиальные условия развития систематической административно-правовой науки. Так как теперь имела место определенная регламентация полномочий и компетенции государственных органов и были определены публично-правовые отношения между государством и гражданами, то появилась надежда на реальное юридическое установление и систематизацию административного строительства и управленческих действий.

В середине 19 в. полицейское право обеспечивало общественную безопасность, порядок, борьбу с правонарушениями. Проявлением подобного подхода к полицейскому праву явилась законотворческая деятельность в некоторых европейских государствах. Например, в южно-германских государствах (в отличие от Пруссии) в 19 в. существенную роль играло законодательство при переходе к государственно-правовому понятию полиции. В таких государствах, как Бавария (в 1861 г.), Баден (в 1863 г.) и Вюртемберг (в 1871 г.) были изданы так называемые *уголовные кодексы полиции*, устанавливавшие частью уголовно-наказуемые запреты, частью полномочия по изданию распоряжений, в которых могли предусматриваться предписания о запретах или полномочия по принятию мер в каждом конкретном случае.

В эпоху конституционализма (конституционного государства или конституционных форм правления) сущность полиции определялась в собственном, *“материальном”* смысле как функция публичного управления по защите общественной безопасности и порядка, а также ликвидации возникающих опасных ситуаций. Это понимание осталось практически неизменным до настоящего времени. Таким образом, и сегодня полиция в материальном смысле — это государственная деятельность, направленная на защиту общества в целом и каждого гражданина в отдельности от опасностей, которые угрожают безопасности и общественному порядку. Однако если выполнение этой задачи сопряжено с воздействием на общество, с ограничением прав и свобод граждан, применением мер принуждения, то необходимо специальное разрешение таких действий самим законом. К полиции в *“формальном”* смысле относятся все государственные задачи, для выполнения которых

устанавливается компетенция полицейских органов (например, преследование преступников, расследование уголовных дел).

4.3. Административно-правовая наука в конце 18 — начале 19 в.

Следует воздать должное камеральным наукам и их теоретическим изысканиям: вклад камералистов в теорию административного права весьма велик, особенно в Австрии и Германии. В 19 в. эти страны имели профессионально подготовленные управленческие аппараты, благодаря чему, очевидно, могли обеспечить свою власть над различными народами. С середины 19 в. камеральные науки вступили в пору относительного упадка, будучи отчасти поглощенными политической наукой, которая быстро набирала свой потенциал. Вместе с тем немецкие и французские ученые, уделяя главное внимание правам человека и гражданина перед государством и администрацией, считали, что административное право должно иметь преимущество перед наукой государственного управления¹⁸.

В конце 18 в. и почти на всем протяжении 19 столетия появилось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Французские ученые как бы подхватили эстафету камералистов, а труды по управлению писали администраторы, политики, журналисты, преподаватели университетов. Наиболее известными авторами были, например: Ж. Пеше (“О полиции и муниципалитетах”, 1789 г.), Ч.-Ж. Боннен (“Принципы государственного управления”, 1812 г.), Ж. Имберт (“Административные нравы”, 1825 г.), А. Вивьен (“Очерки об администрации”, 1845 г.), А. Шардон (“Административная власть”, 1912 г.)¹⁹. В этих и других работах преобладало представление о таком управлении, которое регламентировано законом, т.е. правовые представления об администрации возобладали над прочими. Административное право “одержало победу” над наукой управления. Вместе с тем наука государственного управления заняла определенное место в общей теории административного права.

Новые социально-экономические условия, сложившиеся после поражения немецкой революции 1848—1849 гг., принципиальным образом отразились на формировании важнейших научных представлений о сущности управления, его задачах, целях и организации управленческой деятельности в середине прошлого столетия. В то время выдвигались требования по развитию догматики публичного права и его реализации на практике, а также по разделению

¹⁸ См.: Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 18.

¹⁹ Там же. С. 18—22.

государственного и административного права. Особо подчеркивал это требование К. фон Гербер (1823—1891), утверждавший, что административно-правовые предписания не должны служить простым приложением к государственному праву²⁰.

Параллельно развитию государственного права развивалась и область административного права. Укреплению мысли о необходимости тщательной научной разработки принципов административных действий содействовало то, что понятие правового государства было ограничено в соответствии с требованием подвести административную деятельность под власть закона. Такое ограничение понятия правового государства появилось, например, в вышедшей в 1864 г. монографии О. Бэра “Правовое государство”. По его мнению, правовое государство может быть достигнуто только тогда, когда публичное право будет установлено законом, а само управление подчинено судопроизводству²¹.

К. фон Гербер под отношением между государством и гражданином понимал правоотношение, в рамках которого должно гарантироваться соблюдение публичных прав и обеспечиваться правовая защита. Он попытался распространить действие правовых норм на область управленческой деятельности, осуществляемой различными субъектами. Развитие этой теории продолжил Ф. Майер²², который первым высказал идею об объединении земельного (т.е. разрозненного по отдельным землям) административного права в общее немецкое административное право. О. фон Сарвей²³ (1825—1900) развил эту идею и составил общее учение административного права, собрав воедино из всех германских земель главные административно-правовые положения. Ученый подчеркивал, что “административная юстиция является предпосылкой административного права”, а административное право в узком смысле невозможно представить без судопроизводства²⁴. Таким образом, Ф. Майер²⁵ в 1862 г. и О. фон Сарвей²⁶ в 1884 г., являясь представителями так называемого “юридического метода” в исследова-

²⁰ См.: Gerber C.F. v. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes. 1865, S. 240.

²¹ См.: Bähr O. Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze. Kassel/Göttingen, 1864 (Neudruck Aalen, 1961). S. 54, 192.

²² См.: Mayer F.F. Grundzüge des Verwaltungsrechts und Rechtsverfahrens. // Handbuch des Öffentlichen Rechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. Zweiter Halbband. Tübingen, 1857; Idem. Grundsätze des Verwaltungsrechts. Tübingen, 1862.

²³ См.: Sarwey O. von. Allgemeines Verwaltungsrecht. Tübingen, 1884; Idem. Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen, 1880.

²⁴ См.: Idem. Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. S. 5, 81.

²⁵ Им разрабатывались принципы административного права при непосредственном учете общих принципов германского права.

²⁶ См.: Sarwey O. von. Allgemeines Verwaltungsrecht // Handbuch des Öffentlichen Rechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. Zweiter Halbband. Tübingen, 1884.

нии административно-правовых вопросов, сделали попытку сформулировать общие административно-правовые принципы.

Внутри административно-правовой науки в те годы конкурировали между собой два направления в развитии административного права:

1. Государственно-правовое (т.е. политическое) направление (научно-государственный метод²⁷), используя в методическом плане достижения полицейской науки, пыталось привнести в сферу науки государственного права управленческие категории, т.е. материю, составляющую предмет управления. Такой подход стал возможным потому, что вся управленческая деятельность в зависимости от поставленных и систематически собранных целей и задач управления была разбита на группы (высшие группы); иногда критерием классификации являлась действующая в то время организация управления в различных органах. Целью подобного подхода в развитии науки административного права явилось полное описание реального функционирования управления в различных областях государственной деятельности. Правовые нормы, регулирующие соответствующие области управленческой деятельности, были сгруппированы в зависимости от предмета и целей управления и относительно этого получали свое научное объяснение. Таким образом, научно-государственный метод основывался на достижениях науки управления и состоял в необходимости ее дальнейшего строительства. Этот метод исходил из анализа отдельных отраслей управления и объяснял относящиеся к ним правовые установления, не создавая при этом внутреннего единства административного права и соответственно не представляя его в качестве разнообразного позитивного правового материала, требующего систематизации и кодификации.

2. Научно-правовой (юридический) метод²⁸, распространяя свое воздействие на сферу исследования административно-правовых

²⁷ Представители данного направления аргументировали свою позицию в следующих работах: Löning E. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig, 1884; Meyer G. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. 1—2. Leipzig, 1893—94 (3. Aufl. bearb. F. Dochow von. Leipzig, 1910); Idem. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 4. Aufl. Leipzig, 1895; Mohl R. von. Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl. Bd. 1—2. Tübingen, 1846; Pözl J. von. Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts. 5. Aufl. München, 1877; Idem. Grundriß zu Vorlesungen über Polizei. München, 1866; Rönne L. von. Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1—2. 2. Aufl. Leipzig, 1856 (5. Aufl. P. Zorn von, 1906); Idem. Das Polizeiwesen des Preußischen Staates. Bd. 1—2. Breslau, 1840/1841; Zorn P. von. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1—2. Berlin, 1880—1883.

²⁸ Представители данного направления аргументировали свою позицию в следующих работах: Mayer F.F. Grundzüge des Verwaltungsrechts und Rechtsverfahren. Tübingen, 1857; Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1—2. 1. Aufl. Leipzig, 1895/96; Sarwey O. von. Allgemeines Verwaltungsrecht.

вопросов, используя достижения сравнительно-правового подхода и обобщая посредством интерпретации позитивного административного права действующие для всей области управленческой деятельности правовые институты и правовые принципы, способствовал соединению их в юридические конструкции и расширению использования юридического анализа во всякой государственной управленческой деятельности. Юридический метод был направлен на создание административного права путем выявления присущих ему собственных правовых институтов; он стремился познать их сущность, проникнуть в их глубину и систематизировать их. Этот метод способствовал всестороннему познанию административной жизни и на этой основе приданию ей правового порядка. В итоге юридический метод выработал понятия “система” и “общее учение” административного права, которые, в свою очередь, обосновывали самостоятельность правовой дисциплины и обеспечивали ее дальнейшее развитие.

Важной новой чертой в административном праве стало установление контроля за административной властью через уголовные и гражданские дела. В буржуазном правовом государстве были созданы возможности (правда, пока ограниченные) для участия в суде частного лица в качестве равноправной стороны против государственной власти (администрации, управления) в случае злоупотребления ею или проявления небрежности при реализации властных управленческих функций. Санкцией могло служить наказание или возмещение убытков.

Немногим позже в западноевропейских странах была создана система *административных судов*, в которых можно было обжаловать решения (действия, мероприятия) административной власти. Возникновение административных судов преследовало цель создания повышенной правовой защиты граждан от произвола государственной администрации. В странах Западной Европы начиная с середины 19 в. учреждались административные суды или квазисудебные органы; в Швеции, например, административные суды были созданы в 1909 г.

В эти же годы продолжало свое быстрое развитие *муниципальное самоуправление*. Значение его было велико, так как оно непосредственно затрагивало интересы граждан, проживающих в определенной местности (например, в городах). В отличие от государственного, муниципальный (коммунальный) уровень управления, основывающийся на местных управленческих органах в городах и сельской местности, был сильнее связан с учреждениями социального благосостояния, т.е. социальная управленческая деятельность местных органов была заметной и приносила реаль-

ные результаты. С повышением социально-экономического уровня развития муниципальное самоуправление становилось все более обширным и дифференцированным. На местном уровне предпринимались также попытки создать гарантии соблюдения законности при помощи такого правового средства, как выступление в суде против административной власти и обжалование ее решения.

4.4. Административное право конца 19 — начала 20 в.

В переломную эпоху конца 19 и начала 20 в. наука административного права постепенно превращалась в самостоятельную дисциплину. О. Майер²⁹ (1846—1924), невзирая на значительное преимущество Франции в развитии науки о бюджете (финансах, штатах), попытался ускорить темпы развития административно-правовой науки в Германии. Можно сказать, что на его идеях произошло становление в 20 в. современной административно-правовой науки.

О. Майер изложил свое видение принципа правовой государственности в вышедшем впервые в 1895 г. произведении “Германское административное право”. Исходя из принципа разделения властей, ученый прежде всего разделял государственную деятельность в области законодательства, юстиции и управления³⁰. Однако в действительности он проводил разделение власти на две ветви: законодательную и исполнительную; исполнительная власть, по О. Майеру (он впервые увидел такое разграничение во французском праве), включала в себя управление и юстицию³¹. Ученый исходил из того, что необходимой основой административного права является *конституционное государство*, т.е. такое, в котором народное представительство при осуществлении государственной власти участвует в законотворчестве. При этом над всякой государственной деятельностью должен стоять закон; требование установить власть закона над управлением нашло выражение в термине “правовое государство”³². О. Майер определил понятие “управление” как “деятельность государства по осуще-

²⁹ См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1–2. 1. Aufl. Leipzig, 1895/96 (2. Aufl. Leipzig; München, 1914/17; 3. Aufl. Berlin, 1924); Idem. Justiz und Verwaltung. Straßburg, 1902; Idem. Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht. Tübingen, 1908; Idem. Theorie des französischen Verwaltungsrechts. Straßburg, 1886; Idem. Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge // AöR Band 3. Freiburg, 1888. S. 3—86.

³⁰ См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I. 1. Aufl. Leipzig, 1895/96. S. 2.

³¹ Ibid. S. 57—69.

³² Ibid. S. 61.

ствлению своих целей в рамках установленного правопорядка”³³. Чтобы соответствовать принципам правового государства, управление в нем должно быть связано правовыми принципами, создание которых обеспечивает, в свою очередь, конституционное право³⁴. В качестве дополнения к общим принципам права О. Майер выделил *властный акт*, регулирующий в каждом случае совершения управленческого действия властные отношения и подлежащий судебному контролю³⁵.

Руководствуясь подобным пониманием правового государства (т.е. связанностью управления законом и судебным контролем за осуществляемыми управленческими действиями), ученые пришли к догматической разработке понятий и принципов публичного права, с тем чтобы при реализации управленческой деятельности дать в руки управлению правовые принципы³⁶ и обеспечить судам возможность проверять и соотносить административные действия с правовым масштабом. С этой целью использовались конструктивные методы, и на административное право из частного права были перенесены сходные понятия и институты. О. Майер ориентировал дальнейшее развитие германского административного права на институционные основы частного права, не исключая при этом учета особенностей публичного права. Сформулированные им понятия *субъективного публичного права, публичной собственности и публичного предприятия* являются весьма заметным вкладом в теорию административно-правовой науки.

Таким образом, О. Майер, опираясь на цивилистическую догматику и взяв на вооружение так называемые “конструктивные” и “юридические” методы³⁷, способствовавшие формированию догматической системы из многочисленных явлений публичного права, в конце 19 в. под влиянием французского административно-правового учения впервые создал законченную систему общего административно-правового учения³⁸. Многие разработанные О. Майером понятия и правовые институты — с учетом изменений, вызванных развитием права, — соответствуют современно-

³³ Ibid. S. 13.

³⁴ Ibid. S. 62–63.

³⁵ Ibid. S. 63–64.

³⁶ См.: Gerber C.F. von. Grundzüge des deutschen Staatsrechtes. S. 239. Этот автор видел значение понятия правового государства в том, чтобы “установить в области управления четкие правовые предписания, которые исключают основания для произвола”.

³⁷ Эти методы О. Майера существенно отличались от так называемых “научно-государственных” методов Р. фон Моля, ориентированных на исследование вопросов в отдельных отраслях управления и управленческой деятельности.

³⁸ См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht.

му стандарту административно-правовой догматики. Правда, исследователи нынешнего столетия уделили, на наш взгляд, слишком много внимания выработанному О. Майером понятию “административный акт” (“центральное понятие” немецкого административного права); при этом недостаточное внимание уделено его плодотворной концепции государства как публичного предприятия.

4.5. Основные достижения науки административного права в 20 в.

В течение первых десятилетий 20 в. большой вклад в усовершенствование германского административного права был внесен такими учеными, как К. Корманн³⁹, Ф. Фляйнер⁴⁰, Ю. Хачек⁴¹, А. Меркл⁴², Р. Тома⁴³ и В. Еллинек⁴⁴. Книга В. Еллинека “Административное право” (1931 г.) для германской административно-правовой науки является своеобразным мостом в современность.

Заметным явлением в становлении современного административного права в 40—50-е гг. 20 в. явилось административное учение немецкого ученого Э. Форстхофа (1902—1974), которое приобрело особую известность благодаря тому, что по-новому представило понятие “управление”, расширяя его до пределов обеспечения “заботы о существовании”. Э. Форстхоф⁴⁵ стремился преодолеть узкое понимание административного права как права, регламентирующего “принуждающее управление”, т.е. управление, использующее меры принуждения и административной “прямой” власти. Ученый выдвинул положение о необходимости включения в предмет административного права так называемого “позитивного управле-

³⁹ См.: Kormann K. System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Berlin, 1910; Idem. Einführung in die Praxis des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Tübingen, 1930.

⁴⁰ См.: Fleiner F. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen, 1911 (8. Aufl. 1928; Neudruck 1961).

⁴¹ См.: Hatschek J. Institutionen des deutschen und preußischen Verwaltungsrecht. Leipzig; Erlangens, 1919; Idem. Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Leipzig; Erlangen, 1922.

⁴² См.: Merkl A. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien; Berlin, 1927.

⁴³ См.: Thoma R. Der Polizeibefehl im Badischen Recht. Tübingen, 1906; Idem. Die Funktionen der Staatsgewalt, Grundbegriffe und Grundsätze // Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 1—2. Band II. Tübingen, 1930/32.

⁴⁴ См.: Jellinek W. Verwaltungsrecht. Berlin, 1928 (3. Aufl. 1931; Neudruck 1966); Idem. Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung. Berlin, 1925.

⁴⁵ См.: Forsthoff E. Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart; Berlin, 1938; Idem. Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. 1: Allgemeiner Teil. 10. Aufl. München, 1973.

ния”, стоящего на службе публичных интересов и обеспечивающего нормальное и необходимое “существование” населения и общества. При этом административный акт (акт управления), имевший в то время форму полицейского приказа и являвшийся центральным институтом “принуждающего управления”, предлагалось считать результатом совместных действий государства (публичной власти) и граждан (например, появился даже термин “публично-правовой договор”). Немецкий ученый Г. Вольфф (1898—1976), развивая административно-правовую теорию, окончательно придал науке административного права высокую четкость как в терминологической сфере, так и в области его систематизации.

Под влиянием идей и положений германского административного права развивалась административно-правовая наука и в других европейских странах. Представляет интерес развитие административно-правовой науки в Австрии⁴⁶. Уже в 20-е гг. нынешнего столетия в Австрии было опубликовано множество работ и по административному процессу⁴⁷. Представляет интерес и швейцарское административное право, которое имеет свою специфику⁴⁸.

⁴⁶ См.: Adamovich L.K. Grundriß des österreichischen Staatsrechts. Wien, 1927; Idem. Grundriß des österreichischen Staatsrechts. 2. Aufl. Wien, 1932; Idem. Grundriß des österreichischen Verwaltungsrechts. 4. Aufl. Wien, 1948; Idem. Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. Bd. 1—2. 5. Aufl. Wien, 1953—1954; Adamovich L.K., Funk B.C. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Wien, 1987; Antonioli W. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien, 1954; Antonioli W., Koja F. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Wien, 1986; Ermakora et al. (Hrsg.). Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien, 1979; Gumpłowicz L. Das österreichische Staatsrecht. 3. Aufl. Wien, 1907; Herrnritt R.H. Grundlehren des Verwaltungsrechts. Tübingen, 1921; Idem. Österreichisches Verwaltungsrecht. Tübingen, 1925; Merkl A. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien; Berlin, 1927; Petrin L. Österreichisches Verwaltungsrecht. Wien, 1951; Ulbrich J. Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechtes. Wien, 1884; Idem. Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes. Wien, 1904.

⁴⁷ См.: Adamovich L.K. Österreichisches Verwaltungsverfahren. Wien, 1926; Herrnritt R.H. Das Verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuer österreichischen und ausländischen Gesetzgebung. Wien, 1932; Koropatnicki D. Grundriß der Vollstreckung im öffentlichen Recht. Wien, 1929; Tezner F. Handbuch des österreichischen Administrativverfahren. Wien, 1896; Idem. Das österreichische Administrativverfahren. Wien, 1922; Walter R., Mayer H. Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts. 3. Aufl. Wien, 1984; Wielinger G., Gruber G. Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht. Graz, 1984.

⁴⁸ См.: Fleiner-Gerster T. Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Zürich, 1980; Giacometti Z. Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts I. Zürich, 1960; Müller K. Allgemeines Verwaltungsrecht. Köln; Berlin, 1974; Ruck E. Schweizerisches Verwaltungsrecht. Bd. 1—2. 3. Aufl. Zürich, 1951/53; Schwarzenbach H.R. Grundriß des allgemeinen Verwaltungsrechts. 6. Aufl. Bern, 1975.

Принципы и институты административного права, созданные в буржуазном правовом государстве 19 и начала 20 в., явились главной особенностью политики благосостояния в демократических парламентских государствах 20 в. В каждой такой стране возникло большое число государственных и местных административных органов, направленных на решение коллективных задач и на обеспечение социальной и экономической защиты индивида. "...В промышленно развитом обществе административное и тесно связанное с ним социальное право на практике зачастую имели большее значение для индивида, чем гражданское право. Еще больший объем и распространение это получило в тоталитарных государствах, основанных на марксистской идеологии, и в национальных диктаторских странах (где административное право сохранило основные черты, напоминающие полицейское право 17—18 в., а также органы управления) по сравнению со странами, базирующимися на парламентской демократии и смешанной экономике с государственной и частной собственностью"⁴⁹.

Основными достижениями науки административного права последних 70—80 лет являются: 1) возрастание государственного вмешательства (государственного регулирования) в экономику, особенно в такие сферы, как градостроительство, благоустройство территории, защита окружающей природной среды; 2) внутренние преобразования административного законодательства; 3) развитие судебной практики по административным делам; 4) разработка правовых проблем процесса публичного управления; 5) защита прав и свобод граждан от действий и решений государственного управления (административное судопроизводство); 6) установление законодательных основ публичной службы, профессиональных чиновников; 7) повышение качества нормативного регулирования административного договора и усиление его роли в управленческой практике; 8) новая структура административного права, которая видоизменялась под воздействием нового административного законодательства.

В ФРГ дальнейшее развитие административного права находилось под воздействием принятого 25 мая 1976 г. Административно-процессуального закона, в котором устанавливался порядок издания административного акта, заключения административного договора и многие другие управленческие процедуры. И поныне в ФРГ и других европейских странах преподаванию административного права в университетах и его проблемам уде-

⁴⁹ А н е р с Э. История европейского права. С. 326.

ляется значительное внимание⁵⁰. В западноевропейских государствах в общем объеме правовых знаний административному праву принадлежит ведущее место. Эта отрасль права выросла до таких масштабов, что перестала укладываться в краткие учебники — потребовалось издание курсов и многотомных справочников⁵¹. Административное право современной Франции — действенное средство поддержания национального единства и сплоченности, которое подчиняет единым нормам поведения и контроля все структурные единицы общества⁵².

Современное развитие науки административного права базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и улучшения административных процедур. Упомянутый ранее принцип “преимущества закона” (принцип законности или оговорки закона), основополагающий для административного права, в сфере совершения административных действий все более распространяется на правовые области. Органы управления, осуществляя нормотворческую деятельность, обязаны в первую очередь руководствоваться действующим в конкретной сфере законом, т.е. эти управленческие действия должны быть разрешены законодателем. Другой важной тенденцией, которая развивается в последние годы особенно заметно, является постепенное вытеснение из административного права учения об особом власт-

⁵⁰ См.: Achterberg N. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Heidelberg, 1986; Battis U. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg, 1985; Braun H.D., Müller H. L., Kanzok U. Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß. 3. Aufl. Berlin; Bonn; Regensburg, 1992; Bull H. P. Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Aufl. Heidelberg, 1993; Götz V. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Aufl. München, 1985; Hufen F. Verwaltungsprozeßrecht. 2. Aufl. München, 1996; Loeser R. System des Verwaltungsrechts. 1. Aufl. Bd 1-2. Baden-Baden, 1994; Martens J. Die Praxis des Verwaltungsverfahren. München, 1985; Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Aufl. München, 1995; Mayer F., Kopp F. Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. Aufl. Stuttgart; München; Hannover, 1985; Münch I. von (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht. 9. Aufl. Berlin, 1992; Obermayer K. Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts. 3. Aufl. Stuttgart; München; Hannover, 1988; Püttner G. Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Studienbuch. 6. Aufl. Düsseldorf, 1983; Richter H. U. Die Trichotomie des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Frankfurt am Mein; Berlin. 1996; Schweickhardt R. (Hrsg.). Allgemeines Verwaltungsrecht. 7. Aufl. 1995; Steiner U. Besonderes Verwaltungsrecht. 5. Aufl. Heidelberg, 1995; Stelkens P. Verwaltungsverfahren. München, 1991; Wolff H. J., Bachof O., Stober R. Verwaltungsrecht I. 10. Aufl. 1994.

⁵¹ См.: Брэбан Г. Французское административное право. 1988. С. 16.

⁵² См.: Там же С. 43.

ном отношении и замена его правоотношением между субъектами, урегулированным правовыми нормами и направленным на обеспечение правопорядка, безопасности общества и благосостояния граждан. Таким образом, акцент делается не на анализе имеющихся у органов управления властных полномочий, а на правильное, целесообразное, эффективное и законное их использование.

4.6. История развития российской науки административного права

Наука административного права как в царской России, так и после революции 1917 г. включала в себя многие из сохранившихся до нашего времени административно-правовых институтов, таких как управленческое право, полицейское право, охрана общественного порядка, принуждение, акт управления, государственная служба⁵³, поэтому опыт дореволюционной России применим и сегодня⁵⁴.

Наука административного права в России возникла и развивалась, по признанию русских ученых-административистов⁵⁵, под непосредственным влиянием западноевропейской литературы. Одни из первых русских полицейстов Ю. Крижанич⁵⁶ и И. Посошков⁵⁷

⁵³ Б е л ь с к и й К. С. О библиографическом перечне книг по вопросам государственной службы, изданных на русском языке в XIX—XX веках // Пробл. становления гос. и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 12—15.

⁵⁴ См., например: Е в р е и н о в В. А. Гражданское чиновничество в России: Исторический очерк. СПб., 1888; К е н и г с о н А. В. Проступки и преступления по службе Государственной и Общественной. Ташкент, 1913; Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. М., 1986. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. Недостаток внимания к вопросам истории государственной службы в годы существования СССР подтверждается также отсутствием научных работ по истории развития государственной службы в России как до революции 1917 г., так и после нее.

⁵⁵ См.: И в а н о в с к и й В. Ф. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления): 3-е изд. Казань, 1908. С. 37.

⁵⁶ Ю. Крижанич является, по мнению специалистов, основателем так называемого политического направления в изучении полицейской деятельности государства. Об этом он писал в своем сочинении "Русское государство в середине 17 в.": "Из всех человеческих мудростей и наук госпожа есть политика, или королевская мудрость, основывающаяся на 2 заповедях: знай сам себя и не веруй инородникам" (Цит. по: Б е л ь с к и й Н. Н. Полицейское право. (Административное право). Конспект лекций. Пг., 1915. С. 28.). Н. Н. Белявский, комментируя приведенную цитату, считал, что Ю. Крижанич настаивает на необходимости национальной политики, лучшей осведомленности о народных нуждах и искоренении пороков, рождаемых невежеством и пьянством (см.: Б е л ь с к и й Н. Н. Указ. соч. С. 28).

⁵⁷ О взглядах современника Петра I И. Посошкова, содержащихся в его книге "О скудости и богатстве", см.: Т а р а с о в И. Т. Иван Посошков // Юрид. вестн. 1880. № 10. С. 179—209.

были сторонниками принудительного государственного вмешательства во все области народной жизни; как писал В. В. Ивановский, “эти идеи... были вполне согласованы и с условиями государственной жизни в России в 17 и 18 столетиях”⁵⁸. Н. Рождественский в 1840 г. издал большой труд “Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам”, который был подготовлен под явным воздействием идеи Р. фон Моля. В 1856 г. И. Платонов выпустил книгу под названием “Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном”, в которой попытался критически отнестись к уже сделанному в области полицейского права. Заметный след в развитии русского административного права оставили Н. Бунге и А. Антонович, которые подошли к рассмотрению вопросов с позиции экономики; они хотели представить науку о государственном благоустройстве как науку точную, использующую эмпирические методы. В 1871 г. вышла книга И. Андреевского “Полицейское право”, развивавшая применительно к российским историческим условиям идеи Р. фон Моля.

Как и в странах Западной Европы, наука российского административного права развивалась как наука полицейского права (наука о полиции), и ее зарождение относится к началу 19 в.⁵⁹ В развитие российского полицейского права внесли заметный вклад многие исследователи: И. Е. Андреевский⁶⁰, Э. Берендтс, Н. Н. Белявский, П. Гуляев⁶¹, В. Дерюжинский, В. В. Ивановский⁶², В. Н. Лешков⁶³, А. С. Окольский⁶⁴, М. К. Палибин⁶⁵, И. Т. Тарасов⁶⁶,

⁵⁸ Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). С. 37.

⁵⁹ По сведениям проф. А. П. Коренева (см.: Коренев А. П. Административное право России: Учеб. В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 62), в числе первых работ, посвященных полицейскому праву России, была опубликованная в 1824 г. книга П. Гуляева “Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства в отношении к полиции”.

⁶⁰ См.: Андреевский И. Е. Полицейское право: В 2 т.: 2-е изд. СПб., 1874—1876.

⁶¹ См.: Гуляев П. Права и обязанности градской и земской полиции: Ч. 1: О полиции вообще. СПб., 1824.

⁶² См.: Ивановский В. В. Учебник административного права.

⁶³ См.: Вельский К. С. Выдающийся русский ученый-полицист В. Н. Лешков // Государство и право. 1996. № 11. С. 127—136; Лешков В. Н. Русский народ и государство. М., 1858; Он же. Критика работы Андреевского “Полицейское право”. М., 1874.

⁶⁴ См.: Окольский А. С. О понятии полицейского права // Варшавские университетские изд. 1894. Т. 6.

⁶⁵ См.: Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права: 2-е изд. СПб., 1900.

⁶⁶ См.: Тарасов И. Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, 1874.

И. Шеймин, М. М. Шпилевский⁶⁷. На становление полицейского права значительное влияние оказало также развитие самой полиции и полицейских учреждений⁶⁸.

Полицейское право как наука изучало полицейское законодательство, т.е. представляло его систематизированно, выявляя обстоятельства и причины, обусловившие появление полицейских законов и положений. Относительно сущности науки полицейского права среди русских и зарубежных полицейстов единства не наблюдалось: одни называли ее наукой полиции (Р. фон Моль); другие именовали ее полицейским правом (Г. фон Берг, И. Е. Андреевский); французские юристы дали ей название административного права; Ж. Штейн говорил о науке внутреннего управления. Объект науки полиции также был спорным: одни включали в него финансовое и военное управление, другие — все внутреннее управление государства кроме финансового, военного, судебного и дипломатического. Что касается определения науки о полиции, то в литературе начала 20 в. насчитывалось более ста формулировок⁶⁹.

Определение науки полицейского права предварялось выявлением сущности термина “полицейская деятельность”, под которой в узком смысле понималась деятельность государства, осуществляемая правительством, состоящая в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ и направленная на обеспечение условий безопасности и благосостояния, а также обеспечивающая такие условия⁷⁰. Весьма интересное определение науки полицейского права мы находим у И. Т. Тарасова, который относил к ней науку о правовых нормах, определяющих полицейскую деятельность государства; по его мнению, эта наука исследует правоотношения, возникающие из государственной деятельности, а также ее задачи, формы и границы. Положительным полицейским правом, по И. Т. Тарасову, называется совокупность постановлений и норм, определяющих полицейскую деятельность в государстве⁷¹.

⁶⁷ См.: Ш п и л е в с к и й М.М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875.

⁶⁸ См.: История полиции дореволюционной России // Сб. документов и материалов по истории государства и права /Сост. В. М. К у р и ц ы н и др. М., 1981; Мулукаев Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964; С и з и к о в М.И. Политический режим и полиция в России в 40—60 гг. 18 в. // Правовые идеи и гос. учреждения (ист.-юрид. исслед.). Свердловск, 1980. С. 41—57; С и з и к о в М. И., Б о р и с о в А. В., С к р и п и л е в А. Е. История полиции России (1718—1917 гг.). М., 1992; С и з и к о в М. И. Полицейская реформа Петра I // Правоведение. 1992. № 2. С. 88—96; О н ж е. Полиция Российской империи в середине 18 в. // ГиП. 1993. № 11. С. 120—131.

⁶⁹ См.: П а л и б и н М. К. Повторительный курс полицейского права. С. 2—4.

⁷⁰ Там же. С. 1—2.

⁷¹ См.: Т а р а с о в И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 4.

До 19 в. в России не существовало специальных исследований по полицейскому праву, хотя некоторые ученые в своих трудах касались отдельных вопросов полиции и полицейских учреждений. В конце 18 в. в России появляются переводы иностранных сочинений по полицейскому праву (И. Юсти, Е. фон Зонненфельса), а в начале 19 в. — и специальные курсы полицейского права⁷². Переводились на русский язык и труды, посвященные организации полиции в европейских государствах⁷³.

В развитии науки полицейского права как в России, так и в западноевропейских странах русские исследователи выделяли следующие основные периоды: 1) развитие представлений о полицейской деятельности в трудах ученых периода классической философии (Платон, Аристотель); 2) развитие полиции в период феодализма и формирования полицейского государства (Н. Делама-ре, И. Юсти, Е. фон Зонненфельс, Г. Берг); 3) развитие науки о полиции на основе понятия “правовое государство” И. Канта, И. Фихте, Г. Гегеля, Дж. Бентама, Ш. Монтескье (Р. фон Моль, Л. Штейн и др.).

Одним из важнейших источников науки полицейского права в России являлась полиция и практика формирования и деятельности полицейских учреждений⁷⁴. В середине 18 в. наряду с сугубо правоохранительными функциями полиция исполняла и общеадминистративные полномочия. В процессе развития полиции ее влияние в государстве и обществе то возрастало, то снижалось; изменялась и ее структура, а также задачи, функции и компетенция⁷⁵. В 30-е гг. 18 в. в России была создана ведомственная полиция (например, горнозаводская полиция в Екатеринбурге). В общую компетенцию российской полиции в 18 в. включались следующие задачи: борьба с преступностью и неповиновением населения; дознание; сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат; борьба с нищенством; перепись городского населения; паспортное дело; безопасность движения по улицам; надзор за противопожарной безопасностью; контроль за торговлей; надзор за ценами на рынке; благоустройство го-

⁷² См., например: Л е ш к о в В.Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до 18 в. Спб., 1858; Ш е й м и н П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Спб., 1891. Вып. 1; Шпилевский М. М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правопедения.

⁷³ См.: Р а й м о н д-Ф о с д и к. Организация полиции в Европе. Пг., 1917. В этой книге наряду с рассмотрением вопросов об организации, управлении и о работе как наружной, так и розыскной полиции, изучается и такой вопрос, как неподкупность европейской полиции, пользовавшейся превосходной репутацией.

⁷⁴ Подробно о полиции см. гл. 5 монографии.

⁷⁵ Об истории развития полицейских учреждений в России см., например: П а л и б и н М. К. Повторительный курс полицейского права. С. 22—29; Т а р а с о в И. Т. Очерк науки полицейского права. С. 10—44.

родов (замощение улиц, площадей, рынков, починка дорог, ремонт мостов, очистка рек, укрепление и благоустройство берегов, посадка деревьев); строительное дело и его полицейская регламентация; участие в проведении религиозной политики⁷⁶. Таким образом, как в Российской империи, так и в западноевропейских странах под термином “полиция” в 18 в. понимали многообразную деятельность полицейских учреждений, направленную на обеспечение не только общественного порядка и безопасности населения, но и благосостояния общества, а также осуществление функций так называемого “внутреннего управления”.

Российское полицейское право как учебный курс на рубеже 19—20 вв. включало в себя следующие составные части⁷⁷: 1) понятие и содержание науки полицейского права; источники действующего полицейского законодательства; меры полицейского принуждения; 2) полиция безопасности (предупреждение и пресечение преступлений; меры наблюдения за печатью; предупреждение и пресечение опасностей, не заглянувших от человека; меры строительной полиции и т.д.); 3) полиция благосостояния (образование; меры обеспечения материального благосостояния; меры содействия развитию сельского хозяйства и торговой промышленности).

Весьма интересна изданная в 1898 г. монография Э. Берендтса “Опыт системы административного права”, в которой автор предлагает свое видение понятия административного права как науки, определяет его задачи, систему и метод. Система административного права, по Э. Берендтсу, состоит из трех частей: 1) объективное административное право, устанавливающее границу прав и обязанностей органов власти и членов общества при непременном обеспечении защиты интересов частной и общественной жизни; 2) субъективное административное право государственной власти и ее органов; сюда же относится изучение организации учреждений, порядок применения ими обязательных и принудительных мер, которые могут быть осуществлены только в пределах, установленных нормами административного права; 3) субъективное административное право “участников государственного общения”⁷⁸. В 1904 г. вышла книга “Полицейское право” Н. Белявского, в которой разграничивается учение о внутреннем управлении

⁷⁶ См.: Сизиков М.И. Полиция Российской империи в середине 18 в. С. 124–131.

⁷⁷ См.: П а л и б и н М. К. Повторительный курс полицейского права.

⁷⁸ См.: Б е р е н д т с Э. Опыт системы административного права: Т. 1.: Обзор истории административного права и истории его литературы. Вып. 1. Ярославль, 1898.

и учение о праве внутреннего управления. В отличие от других авторов, вопросы общественного призрения изложены в этом труде с большей полнотой и обстоятельностью; автор уделяет также много внимания изложению русского законодательства.

Административное право конца 19 — начала 20 в., понимаемое в широком смысле, включало в себя учение о всей совокупности юридических норм, определяющих деятельность административных органов (т.е. из предмета исследования исключались нормы о государственном устройстве, судебной деятельности и судоустройстве). Следовательно, в систему этой науки входили: военное управление, международное, финансовое, церковное и внутреннее управление. Однако центральным в системе науки административного права оставался вопрос об организации административных установлений (учреждений) в сфере внутреннего управления (их природа, формы устройства, отношения). Другим важным вопросом являлась деятельность административных учреждений по формальному применению административно-правовых норм (формы управления). И, наконец, наука административного права включала в себя административную юстицию как особую форму разрешения коллизий (споров), возникающих в процессе административной деятельности. В совокупности три указанные вопроса составляют общую часть науки административного права⁷⁹. Материальная, или Особенная часть науки административного права включает нормы, которые определяют задачи деятельности административных учреждений, а также способы и средства их осуществления. В Особенную часть науки административного права входили учения: 1) о полиции безопасности; 2) о народном здоровье; 3) о духовном развитии; 4) об экономическом благосостоянии.

Анализ трудов дореволюционных российских государствоведов и административистов⁸⁰ показывает, что они были знакомы с

⁷⁹ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права. С. 64—65.

⁸⁰ См., например: Андреевский И. Полицейское право; Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право); Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913; Гессен В.М. Административное право. СПб., 1903; Горбунов А. Курс лекций по полицейскому праву. Варшава, 1901; Дерюжинский В. Полицейское право: 3-е изд. СПб., 1911; Елистратов А.И. Административное право. М., 1911; Он же. Основные начала административного права. 2-е изд. М., 1917; Он же. Административное право РСФСР. Л., 1925; Он же. Должностное лицо и гражданин // Вопр. административного права. М., 1916. С. 76—89 (или опубликовано: Правоведение. 1994. № 4. С. 84—90); Ивановский В.В. Русское государственное право. Вып. 7: Государственная служба. Казань, 1885; Он же. Административное право; Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1926; Коркунов Н.М. Русское государственное право: 8-е изд. Т. 1. СПб., 1914; Купле-

главными публикациями германских ученых-административистов (оказавших на них, несомненно, огромное влияние) и исследовали аналогичные проблемы управления и административного права. Германское влияние во второй половине 19 в. было решающим и в развитии права в северных странах (Норвегия, Швеция, Дания, Финляндия). В изучении права этих стран доминировала германская юриспруденция, а местные правоведы обучались юридическим наукам и основным методам правоповедения в немецких университетах. Такое положение объясняется прежде всего постоянным вниманием в Германии к анализу и развитию права и правовой системы. Важную роль играла и общекультурная предпосылка, выразившаяся в том, что правоповедение в своей общественной ориентации следовало за развитием культуры. Однако главной причиной явился традиционно высокий уровень германского правоповедения.

В России работали ученые и другого направления — полицейисты, концепции которых по принципиальным положениям не совпадали с имевшими в 18—19 вв. успех западноевропейскими концепциями Г. Юсти, Г. фон Берга, Р. фон Моля. Представителем такого направления в развитии государственного строительства, управления и административного права являлся В. Н. Лешков⁸¹. Анализируя его труды, К. С. Вельский отмечает, что В. Н. Лешков был активным проводником земской реформы, исследовал прежде всего организационно-управленческие аспекты в деятельности русской общины; он заявлял, что центр управления обществом находится не в верхних этажах власти (не в правительстве и не в губерниях), а внизу, т.е. в общине. В. Н. Лешков полагал, что полицейское право не должно сводиться к деятельности одного субъекта — государства или правительства; считал и других участников отношений — церковь, земство и государство⁸². В. Н. Лешков был сторонником так называемого общественного права⁸³ (являющееся частью публичного права),

ваский Н.О. Русское государственное право. Т. 1. Харьков, 1902; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1. Государственное право; Он же. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т.2: Административное право; П а л и б и н М.К. Повторительный курс полицейского права; Т а р а с о в И.Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1888; Он же. Учебник науки полицейского права. Вып. 1. М., 1891; Он же. Очерк науки полицейского права; Он же. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 1. М., 1908.

⁸¹ См.: В е л ь с к и й К. С. Выдающийся русский ученый-полицейист В.Н. Лешков. С. 127—136.

⁸² Там же. С. 128—129.

⁸³ См.: Л е ш к о в В. Русский народ и государство. История русского общественного права до 18 в.

под которым он понимал систему правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности общества, населения, его благоустройства и управления общинными делами. Как справедливо заметил К. С. Бельский, во второй половине 19 в. и первой четверти 20 в. теория общественного права создавала основы для замены российского полицейского права на административное⁸⁴.

В краткий обзор истории развития российского административного права необходимо включить и период действия советского административного права; по нашему мнению, не следует отказываться от некоторых его достижений.

В начале советского периода (после 1917 г.) наука административного права стала формироваться по мере возникновения “советского” государственного управления и административного права как отрасли права, регулирующей управленческие отношения. Однако это развитие было противоречивым. В первые годы советской власти административное право преподавали профессора, которые работали в российских университетах еще до революции. Среди них можно назвать В. Л. Кобалевского, А. Ф. Евтихиева, А. И. Елистратова. Картину развития административного права по конец 20-х гг. можно составить по трудам выдающегося русского государствоведа и административиста А. И. Елистратова.

Аркадий Иванович Елистратов — один из крупнейших русских административистов первой трети 20 в.⁸⁵ Им создан целый ряд трудов, значительная часть которых выдержала несколько изданий, а отдельные были переведены на иностранные языки.

В 1914 г. выходит его работа “Основные начала административного права”, в которой впервые административно-правовой материал излагался в соответствии с институционной системой права. Административно-правовые институты были распределены по трем разделам: субъекты административного права; объекты административного правоотношения; формы административной деятельности.

После революции административное право на некоторое время исключается из учебных программ. С 1922 г., когда административное право было восстановлено в учебных программах, и по 1928 г., когда эта отрасль вновь была изгнана из них, продолжался особенно плодотворный период научной деятельности А. И. Елистратова. В эти годы им были опубликованы статьи и учебники по советскому административному праву.

84 См.: Бельский К.С. Выдающийся русский ученый-полицист В.Н. Лешков. С. 133.

85 См.: Кутафин О.Е., Бельский К.С. Елистратов – выдающийся русский государствовед и административист // ГиП. 1993. № 12. С. 125—135.

Государственное и административное право как научные отрасли были фактически ликвидированы в конце 20-х гг., когда в стране установилась диктатура марксистско-ленинской идеологии, жестко определявшей развитие всех сфер общественной и государственной жизни и подменявшей проверенные временем демократические институты правового регулирования общественных отношений командно-партийным воздействием. Не стала исключением и юриспруденция.

Оценивая вклад А. И. Елистратова в науку, можно сделать вывод, что он завершил переход от науки “полицейского права” к науке “административного права”. (Он также заменил старый термин “полицейское право” на новый — “административное право”). В западноевропейских государствах подобный переход был сделан несколькими десятилетиями ранее и знаменовал собой установление контроля над государственным управлением и его персоналом со стороны закона и соответствующих государственных органов и демократических институтов. Полицейское право — это право “сильного”, право властвующего субъекта, пренебрегающего нормами закона, а порой и морали. Административное право — это право, обеспечивающее справедливость и законность в системе управленческих отношений; это порядок, который не позволяет торжествовать в управлении беззаконию, хаосу, “праву силы и сильного”.

К началу 20 столетия наука государственного управления прошла двухвековой путь своего развития. За это время постепенно сложилось само понятие этой науки, определились ее содержание, система, методы исследования, терминология и, наконец, наименование. А. И. Елистратов создал основные контуры общей части административного права, с которой мы имеем дело и по сей день.

Исходные положения административно-правовой науки были изложены А. И. Елистратовым в его труде “Основные начала административного права”⁸⁶. В качестве общей части ученый выделяет систему административного права, которая подразделяется автором на пять частей: 1) введение (задача, источники административного права, понятие о науке административного права); 2) публично-правовое отношение (его понятие, учение о должностях и органах государства, виды административных учреждений, должностное лицо, административная служба, публичные права и обязанности граждан, объекты публичного права); 3) публично-правовые акты (понятие и виды актов публичного права и администра-

⁸⁶ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права.

тивных актов, их подзаконный характер, административное принуждение); 4) система административных учреждений (центральные и местные правительственные учреждения, организация земских учреждений, городское общественное управление, сословные учреждения, административное устройство органа); 5) защита публичного права (способы обеспечения законности, административная юстиция, ответственность должностных лиц). Что касается особенной части административного права, то, по мнению А. И. Елистратова, в основу ее системы положено различие между личными, вещными и обязательственными публичными правами⁸⁷. “Административное право, — пишет ученый, — задается целью упорядочить отношения между людьми в области государственного управления”⁸⁸. По мнению А. И. Елистратова, “наука административного права может быть определена как учение о правоотношениях, которые возникают между людьми в области государственного управления. Означенные правоотношения могут возникать при осуществлении обязательных общественных миссий между служащими и гражданами, между самими служащими и между гражданами”⁸⁹. Краеугольным камнем теоретических административно-правовых построений А. И. Елистратова является учение о правоотношении в области государственного управления.

Анализируя систему административного права, А. И. Елистратов подчеркивает необходимость предварительного ознакомления с системой полицейского права, так как административное право является историческим преемником полицейского. Общая часть российского полицейского права состояла из учения об органах полицейской деятельности, о власти этих органов и о способах обеспечения правильности и закономерности их действий. Особенная часть включала в себя разделы о безопасности, просвещении, производстве, распределении и потреблении и пр., т.е. речь

⁸⁷ “Личные права, обеспечивающие человеку известную сферу свободы от административного, а частью и от всякого государственного вмешательства, образуют в своей совокупности право личной свободы. Вещные права, дающие административному учреждению вещную основу для осуществления лежащих на нем публичных функций (права в отношении так называемого финансового и административного имущества, а гражданам необходимое расширение и обеспечение их личной свободы (права в отношении вещей общего пользования, образуют институты публичного вещного права. Наконец, обязательственное публичное право составят, с одной стороны, права граждан на определенные действия со стороны администрации (право публичных служб в тесном значении этого слова), и с другой — права административных учреждений на определенные действия граждан (повинности и налоги)” См.: Там же. С. 66—67.

⁸⁸ См.: Там же. С. 1.

⁸⁹ См.: Там же. С. 38.

шла о двух видах полиции — полиции безопасности и полиции “благосостояния”⁹⁰.

А. И. Елистратов призывал коренным образом переработать систему полицейского права с тем, чтобы она могла вместить новое содержание административного права, ибо предметом последнего в противоположность полицейскому праву является не административная деятельность, а складывающаяся на ее почве система правоотношений⁹¹. Ученый отмечал, что в литературе нет единства мнений относительно системы административного права: “с каждым новым курсом административного права, обыкновенно, соединяется и новый опыт системы”⁹². Кроме того, среди административистов велись споры о том, должна ли наука административного права изучать юридический порядок всех отраслей государственного управления или ей следует придерживаться юридических аспектов только внутреннего управления. Последний аргумент свидетельствует о попытке ограничить объем науки административного права отраслями внутреннего управления. Против такого подхода выступал А. И. Елистратов, в качестве позитивного примера приводя работы французских юристов, избегающих подобного ограничения науки административного права⁹³.

А. И. Елистратов уделил внимание такому важнейшему административно-правовому явлению, как *институт государственной службы*. В отличие от В. В. Ивановского, рассматривавшего этот институт в курсе лекций по государственному праву, А. И. Елистратов включает его в систему административного права. Ученый проводит различие между службой в государственных и земских органах; первая, в свою очередь, подразделяется на гражданскую и военную службу.

Подобно французским административистам, А. И. Елистратов отмечает сходство между административным и гражданским правом, основные институты которого имеют корни в публичном праве. Ученый ставит вопрос о публичном вещном праве в широком смысле, определяя данному институту место между правом гражданина на пользование определенными благами и институтом государственной службы.

Противопоставляя административное право полицейскому, А. И. Елистратов делает вывод, что предметом административного права в первую очередь является не административная дея-

⁹⁰ Там же. С. 64. См. также: П а л и б и н М.Н. Повторительный курс полицейского права; Т а р а с о в И.Т. Очерк науки полицейского права.

⁹¹ Е л и с т р а т о в А.И. Основные начала административного права. С. 64—65.

⁹² Там же. С. 65.

⁹³ Там же. С. 38.

тельность, а система правоотношений, которые складываются на ее почве между правящей властью и гражданами. Правоотношение, субъектами которого являются должностное лицо и гражданин, по мнению А. И. Елистратова, является доминирующим в административно-правовой сфере. “В изучении связанных с властным характером государства особенностей правовых отношений правящей власти с управляемыми, — пишет ученый, — и лежит главное назначение науки административного права”⁹⁴.

Властеотношение между правящими и управляемыми, не урегулированное правом, нельзя признать правоотношением. В процессе перехода от системы властеотношений к системе правоотношений, по мнению А. И. Елистратова, и осуществляется превращение полицейского права в административное. В правовом государстве, считает ученый, между должностным лицом и гражданином устанавливается не столько вертикальная, сколько горизонтальная связь: “Одинаковое подчинение закону и суду ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость. Должностное лицо может быть наделено большими правами, нежели гражданин, но перед законом они становятся принципиально равноправными”⁹⁵. В правовом государстве индивид становится субъектом публичных прав и обязанностей; он превращается в гражданина, и его личность уже не может рассматриваться в качестве объекта для правительственных мероприятий наряду с животными или со стихийными бедствиями. Гражданин становится на одну плоскость с должностными лицами, осуществляющими публичную службу⁹⁶. Правоотношение “должностное лицо — гражданин” исследуется А. И. Елистратовым во всех его учебниках, изданных в советское время, в том числе в учебнике “Административное право” 1929 г.

В 1927 г. идейный руководитель советской юриспруденции Е. Пашуканис на страницах журнала “Революция права” в обзоре по административному праву призвал А. И. Елистратова, А. Ф. Евтихиева и В. Л. Кобалевского “перестроить на соответствующий лад инструментарий своих юридических определений и категорий”⁹⁷. Он отмечал, что эти авторы не умеют найти “новую точку зрения, отвечающую нашей революционной эпохе и ее задачам пролетарского государства, которые нельзя втиснуть в старые лозунги...”⁹⁸.

⁹⁴ См.: Он же. Очерк административного права. М., 1922. С. 36.

⁹⁵ См.: Он же. Должностное лицо и гражданин. С. 80.

⁹⁶ См.: Он же. Основные начала административного права. С. 36.

⁹⁷ Е. П. Обзор литературы по административному праву // Революция права. 1927. № 3—4. С. 175.

⁹⁸ Там же. С. 176.

Рассматривая советскую систему управления в учебнике административного права 1929 г., А. И. Елистратов ставит вопрос: как эта система охраняет права и свободы гражданина? Его мнение: “Советское административное право использует и приспосабливает правовые формы к текущим потребностям строительства и администрирования, но в фетиш их не возводит. Предрассудок насчет безусловного характера прав и свобод ему чужд”⁹⁹.

В 1936 г. в Германии (г. Тюбинген) была опубликована большая статья известного русского ученого-административиста Н. Карадже-Искрова¹⁰⁰ под названием “Административное право в Советском Союзе (России) с 1917 г.”¹⁰¹ Н. Карадже-Искров подразделил историю развития административного права в Советском Союзе, начиная с 1917 г., на четыре этапа:

1. Первый период (примерно до середины 1918 г.) характеризуется ликвидацией сословий, гражданских и военных чинов, национализацией большей части национального хозяйства, уничтожением частной собственности на землю, монополизацией банков. В этот период государственная власть была чрезвычайно децентрализована; децентрализация была введена даже в армии, когда вся власть в армии была передана солдатским советам. Только Декретом от 22 апреля 1918 г. эта система в армии была ликвидирована и введена, как и прежде, система назначений командиров.

2. Второй период (середина 1918 — начало 1921 г.) — эпоха так называемого военного коммунизма, когда важнейшие отрасли экономики были сосредоточены (централизованы) в руках самого государства. Своей наивысшей точки развития эти процессы достигли в преддверии новой экономической политики. Таким образом, характерная для первого периода децентрализация сменилась централизацией государственной власти.

3. С введением новой экономической политики в начале 1921 г. были декларированы новые принципы государственного управления. Государство намеревалось руководить лишь важнейшими отраслями промышленности. Остальное предполагалось предоставить в частные руки и развивать на условиях частной инициативы. В связи с этим объем государственного управления заметно уменьшился. В случаях незаконной экспроприации дела должны были

⁹⁹ Елистратов А.И. Административное право. М.-Л., 1929. С. 24.

¹⁰⁰ О научных взглядах и произведениях Н. Карадже-Искрова см.: Бельский К.С. Идеи и трагедия большого ученого-административиста: (К 100-летию со дня рождения Н.П. Карадже-Искрова //Гип. 1996. № 3. С. 134-142.

¹⁰¹ См.: Karadshe-Iskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Rußland) seit 1917 //Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 23/1936. Tübingen, 1936. S. 136-261.

рассматриваться обычными судами, и государство брало на себя ответственность за незаконные акты своих чиновников. 4 января 1928 г. был установлен максимальный штраф, налагаемый милицией, в размере ста рублей¹⁰². Чтобы укрепить законность управления, была создана прокуратура, которая имела большие полномочия в сфере надзора за законностью совершения управленческих действий, а также вид административного судопроизводства (судебного контроля) для споров, которые возникали из-за пользования землей (Земельный кодекс, ст. 206 и др.). В этот период, который продлился до конца 1928 г., было сделано много попыток кодифицировать административное право, однако в тех республиках, где эти попытки имели место, они не завершились успехом. Только на Украине 12 октября 1927 г. был принят Административный кодекс, который вступил в силу с 1 января 1928 г. Кодекс объединил множество вопросов, например: административные штрафы, гражданство, религия, контроль за промышленностью и торговлей, жалобы на управление. Однако кодификация не объединила всех вопросов административного права; в ней, например, отсутствовали общие определения организации управления и положения о системе субъектов административного права, индивидуальные административные акты и административные договоры, ответственность государственных служащих, публично-правовое возмещение убытков, правовое регулирование социальной защиты и т.д.

4. С первыми пятилетками (с 1 октября 1928 г.) начался четвертый период развития советского административного права (до 1936 г.), охарактеризованный стремительным оттеснением частного хозяйства и его заменой государственным хозяйством и колхозами (совхозами). Эти нововведения повлекли за собой и соответствующие изменения в советском законодательстве. Можно здесь вспомнить и о введении паспортов¹⁰³.

Н. Карадже-Искров исследовал также следующие вопросы развития советского административного права: отношение между законодательной властью (законотворчеством) и управлением; отношение между юстицией и управлением; основы организации управления (органы центрального управления, органы местного управления и общественные организации); роль в советском государстве коммунистической партии, общественных организаций, профсоюзов и других организаций, не сходящих напрямую в административную систему государства; государственная служба; чрезвычайное положение; субъективные публичные права и обязанности отдельных лиц; правовой контроль за управлением (администра-

¹⁰² См.: СЗ СССР. 1928. № 5. Ст. 42.

¹⁰³ См.: СЗ СССР. 1932. № 84. Ст. 516.

тивный надзор, жалоба на управление и административный иск; ответственность государственных служащих и публично-правовое возмещение убытков); отдельные отрасли управления (религия, народные движения и паспортное дело, пресса и театры, объединения и собрания, социальное страхование, жилье, образование, управление экономикой, промышленность, торговля, сельское хозяйство). Таковы в основных чертах главные подходы Н. Карадже-Искрова к исследованию проблем административного права в период с 1917 до 1936 г., т.е. до принятия Конституции СССР 1936 г.

В 20-е гг. наука административного права развивалась в трудах и других исследователей. Так, А. Турубинер выделил следующие основные элементы советского административного права:

- 1) уточнение норм административного права, которые регулируют область неэкономического управления;
- 2) охрана порядка и безопасности, утверждение революционной законности;
- 3) “публичные” права граждан¹⁰⁴.

В соответствии с этими рекомендациями был разработан и внесен в Совнарком на рассмотрение проект Административного кодекса РСФСР, включавший следующие части:

- 1) обеспечение революционной законности;
- 2) обязательные постановления и административные взыскания;
- 3) публичные права граждан;
- 4) охрана порядка и безопасности.

В 1923 г. А. Колесников предложил иную структуру Административного кодекса:

- 1) органы советского управления (НКВД, ЦСУ, исполкомы, Советы, ГПУ, организация милиции и т. д.);
- 2) советская служба (общий Устав о советской службе, милицмейская служба, служба в войсках особого назначения, дисциплинарные уставы);
- 3) охрана революционного порядка (учет населения, печать, зрелища, общества и союзы);
- 4) меры борьбы против эксплуатации трудящихся (охрана материнства и младенчества, вопросы, связанные с охраной труда, борьба с притонами и т. д.);
- 5) меры помощи трудовому населению, пострадавшему от войны и от стихийных бедствий;
- 6) строительство населенных мест и благоустройство (коммунальное управление);

¹⁰⁴ См.: Турубинер А. Основные элементы советского административного права // Административный вестн. 1925. № 8. С. 14—22.

- 7) формы административной деятельности;
- 8) гарантии революционной законности в советском управлении¹⁰⁵.

В конце 20-х гг. в научных исследованиях наметилась тенденция к расширению предмета науки советского административного права. В 1929 г. наряду с учебниками А. И. Елистратова в Харькове вышла книга В. Л. Кобалевского “Советское административное право”. А. И. Елистратов подверг критике стремление автора построить административное право на узкой базе одного “административного управления”. По его мнению, при таком подходе административное право может превратиться в “милицейское право”, поэтому необходимо исследовать все общие проблемы советского управления. Однако эта тенденция до середины 30-х гг. не получила развития.

Двадцатые годы отмечены необычайно высоким теоретическим уровнем исследований проблем НОТ (научной организации труда) и управления в Советской России. В это время активно развивалась наука управления — смежная с административным правом неправовая наука¹⁰⁶, появилось множество научных работ, посвященных ее проблемам. В той или иной мере эти сугубо неправовые исследования воздействовали на развитие науки административного права. Разработкой теоретических вопросов научной организации труда в сфере управления, а также проблем ее практического внедрения в деятельность управленческого аппарата занимались многие известные специалисты: И. М. Бурдянский, Л. А. Бызов, П. В. Верховской, Н. А. Витке, А. К. Гастев, С. М. Голубов, А. М. Добровольский, Э. К. Дрезен, Ф. Р. Дунаевский, Н. И. Икономов, Н. М. Керженцев, Р. С. Майзельс, В. И. Мейльман, И. Ю. Петкевич, Е. Ф. Розмирович, М. П. Рудаков, С. С. Чахотин и др. Им принадлежит приоритет в обосновании концепции управления, они стали первыми в нашей стране разработчиками проблем организации управленческого труда государственных служащих.

В своих теоретических исследованиях указанные авторы в основном затрагивали вопросы, касающиеся роли и значения управленческой деятельности, ее содержания и принципов организации на основе внедрения специальных правил, упорядочивающих труд работников, функций управления и их классификации и т. д. Анализ научных и научно-популярных работ этих ученых позволяет выделить следующие основные направления их исследований:

¹⁰⁵ См.: Колесников А. Административное право РСФСР: (К вопросу о содержании Административного Кодекса) // Власть Советов. 1923. № 3. С. 38—41.

¹⁰⁶ См.: Советская управленческая мысль 20-х годов: Краткий именной справ. / Э. Б. Корицкий, Ю. А. Лавриков, А. М. Омаров. М., 1990.

- 1) совершенствование структуры аппарата управления (регулирование штатной численности аппарата, определение штатных контингентов, устранение штатных излишеств);
- 2) создание номенклатур должностей служащих государственного аппарата;
- 3) нормирование труда государственных служащих;
- 4) создание нормативной документации, регламентирующей структуру учреждения, штатную численность и должностные обязанности сотрудников (разработка положений об учреждении, его структурных подразделениях, должностных инструкций);
- 5) улучшение условий труда служащих;
- 6) рациональное планирование рабочего времени;
- 7) механизация управленческих процессов;
- 8) укрепление трудовой дисциплины в государственных учреждениях, повышение производительности труда государственных служащих;
- 9) подготовка, расстановка и повышение квалификации кадров государственного аппарата;
- 10) рациональная организация делопроизводства и ее совершенствование в госучреждениях¹⁰⁷.

¹⁰⁷ См.: Бурдянский И. Типизация и нормализация госаппарата // *Вопр. сов. хозяйства и управления*. 1924. № 2—3. С. 185—189; Бызов Л. Как писать инструкции // *Техника управления*. 1925. № 1. С. 18—23; Витке Н. Научная организация управления // *Вопр. организации и управления*. 1922. № 1. С. 1—6; Гастев А. Как надо работать: (Основные правила, разработанные Центральным Институтом Труда и пояснения к ним). Одесса, 1921; Дрезен Э. Организация промышленных, торговых и административных учреждений: (Построение). М., 1925; Он же. Организация учреждений в России // *Система и организация*. 1923. № 8. С. 16—17; Он же. Организация и структура учреждений // *Время*. 1924. № 12. С. 26—31; Он же. Функциональные руководители и “децененты” в советском госаппарате // *Хозяйство и управление*. 1925. № 4. С. 37—41; Дунаевский Ф. О производительности труда советских работников // *Производство, труд, управление*. 1925. № 1—2. С. 62—64; Керженцев М. П. Принципы организации. Пг., 1922; Он же. НОТ. Л., 1925; Майзельс Р. С. Управление и организации учреждений. М.-Л., 1926; Равич. Улучшение аппарата управления // *Техника управления*. 1926. № 9. С. 15—18; Розмирович Е. НОТ, РКИ и партия: К постановке вопроса о технике управления. М., 1926; Она же. Принципы методологии и организационной политики в технике управления. М., 1930; Она же. План, учет и организация в общей системе государственного управления // *Техника управления*. 1926. № 9. С. 3—14; Она же. Тезисы по вопросу о проведении системы ответственных исполнителей в советском аппарате // Там же. 1929. № 21—22. С. 541—542; Рудаков М. Организация управления как основа улучшения госаппарата // *Вопр. сов. хозяйства и управления*. 1924. № 6—7. С. 114—133; Фаробин В. Номенклатура должностей служащих государственных учреждений СССР: (Основы построения и упрощения ее) // *Хозяйство и управление*. 1925. № 4. С. 29—36; Чахотин С. С. Организация. Принципы и методы в производстве, торговле,

В конце 20-х — начале 30-х гг. в науке государственного управления ученые стали уделять преимущественное внимание организационным факторам совершенствования управления, технике управления, организационной перестройке аппарата государственных учреждений. Роль и значение человеческого фактора в государственном управлении ими существенно принижалась. Возможности улучшения государственного управления посредством изменения стиля и методов работы, правильного подбора и расстановки кадров, оценки деловых качеств работников всерьез не принимались. Игнорировалось положение, согласно которому для определения перспектив создания системы эффективного управления необходимо повысить роль работника в этой системе, оценить его вклад в работу, качество и результаты управленческого труда.

Представителем данного подхода, известного как структурно-функциональное направление, была Е. Ф. Розмирович. В 1926 г. она писала: “Реорганизации должны подвергнуться именно техника управления и хозяйствования, техническая структура и техника ведения дел. Способом реорганизации является постановка этой техники на началах научной организации труда и управления с целью максимального упрощения, удешевления и превращения нашего госаппарата в наиболее доступный широким народным массам аппарат”¹⁰⁸. Е. Ф. Розмирович, основываясь на данных установках, критиковала Н. А. Витке, П. М. Керженцева, Э. Дрезена и других специалистов, которые указывали на необходимость использования человеческого фактора в управлении. Однако она отмечала, что отсутствие квалифицированных работников различных специальностей является препятствием в проведении в жизнь уже разработанных рационализаторских систем управленческой техники¹⁰⁹. Но сам управленческий аппарат она рассматривала как “сложную машину или систему машин”¹¹⁰, не находя в ней места для изучения самого человека, работника¹¹¹. С. С. Студеникин, справедливо критикуя Е. Ф. Розмирович в 1934 г., отмечал, что рационализация аппарата должна охватывать “улучшение и построение аппарата и методов его работы, и личного состава”¹¹².

администрации и политике. М.; Л., 1924; Чугунов С. И. Вопросы организации и деятельности сельских Советов. Л., 1925; Он же. Вопросы организации и деятельности низового советского аппарата. Часть вторая: Городские Советы. М.; Л., 1927; и др.

¹⁰⁸ Розмирович Е. НОТ, РКИ и партия. С. 79.

¹⁰⁹ Там же. С. 153.

¹¹⁰ Она же. Принципы методологии и организационной политики в технике управления. С. 17.

¹¹¹ См.: Керженцев П. М. НОТ. С. 39.

¹¹² Студеникин С. О рационализации госаппарата // Вопр. сов. строительства: Сб. статей. М.; Л., 1934. С. 185.

В начале 30-х гг. разработка проблем науки административного права практически прекратилась. В те годы была весьма популярной идея отмирания права “в период строительства социализма”.

С принятием в 1936 г. Конституции СССР начался новый этап развития науки административного права. Основным законом установил систему органов управления как особую группу органов Советского государства, закрепил подзаконный характер исполнительно-распорядительной деятельности этих органов, их систему.

Одним из важнейших событий в истории развития науки права стало Совещание по вопросам науки советского государства и права (июль 1938 г.)¹¹³, на котором понятие права было определено как обладающая определенными признаками система норм. На совещании было решено восстановить науку административного права. Отмечалось, что роль административного права возрастает в силу большой значимости государственного управления и необходимости разработки следующих вопросов: определение предмета и содержания науки советского административного права, в также полномочий органов государственного управления, анализ методов руководства хозяйством, социально-культурным строительством и т. д.

С 1938 г. в университетах было восстановлено преподавание административного права. В юридических журналах вновь появились статьи, посвященные проблемам этой отрасли. В конце 30-х гг. на страницах научной печати обсуждался вопрос о предмете административного права¹¹⁴, его сущности и системе, природе государственного управления, принципах права и т. д. В 1940 г. Г. И. Петров писал о том, что “советское социалистическое административное право есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, т. е. исполнительно-распорядительной деятельности социалистического государства”¹¹⁵.

С. С. Студеникин в статье “О некоторых вопросах советского социалистического административного права”, обвиняя Е. Пашуканиса и других административистов в “контрреволюционных “теорийках”, писал: “По Пашуканису, административное право возможно только там, где существует противоположность между властью и населением... Но достаточно перелистать “учебник”

¹¹³ См.: Основные задачи науки советского социалистического права. М., 1938.

¹¹⁴ См. например: Берцинский С. Предмет советского административного права и метод его изучения // Пробл. соц. права. 1939. № 2; Студеникин С. О предмете и системе советского административного права // СГП. 1939. № 3. С. 102—110.

¹¹⁵ Петров Г. Предмет советского административного права // Сов. государство. 1940. № 7. С. 38.

Евтихиева, чтобы убедиться в откровенном буржуазно-юридическом мировоззрении его автора, в протаскивании им буржуазных конструкций и определений”¹¹⁶. Далее С. С. Студеникин предлагал следующую систему курса социалистического административного права:

- I. Введение
 1. Пролетарская революция и разрушение буржуазно-помещичьей системы полицейского буржуазного управления
 2. Предмет и система советского социалистического административного права
- II. Социалистическое государственное управление и правовые формы его осуществления
 1. Задачи советского социалистического государственного управления
 2. Принципы советского социалистического государственного управления
 - а) вовлечение масс в управление
 - б) государственное планирование
 - в) социалистическая законность
 3. Обеспечение законности в управлении: прокурорский надзор, контроль
- III. Органы государственного управления
 1. Отрасли советского государственного управления и система советского государственного аппарата
 2. Правовое положение государственных учреждений и общественных организаций, выполняющих государственные функции
 3. Государственная служба и должностное лицо
 4. Ответственность должностных лиц (дисциплинарная, уголовная, гражданская)
- IV. Акты государственного управления
 1. Виды правовых актов государственного управления
 2. Формы и методы их реализации
- V. Функции органов государственного управления и правовые формы их осуществления¹¹⁷

В 1940 г. был опубликован первый учебник административного права после восстановления этого учебного курса в системе учебных юридических дисциплин¹¹⁸. Его авторы подчеркивали социалистическую сущность советского государственного управления. Предмет науки административного права определялся через понятие исполнительно-распорядительной деятельности; были сформулированы принципы советского государственного управления, перечень которых сохранился до конца 80-х гг.; установлена система административного права, состоящая из Общей и Особенной частей¹¹⁹.

Развитие науки административного права происходило и в 40-е гг. В 1945 г. вышел новый учебник административного права С. С. Сту-

¹¹⁶ Студеникин С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Там же. 1938. № 1. С. 125—126.

¹¹⁷ Там же. С. 133.

¹¹⁸ См.: Советское административное право: Учеб. для вузов. М., 1940.

¹¹⁹ В этой связи следовало бы напомнить о необходимости разработки нового подхода к определению современной системы административного права. В настоящее время оно также должно состоять из двух частей: Общей и Особенной. Однако составляющие элементы должны быть иными.

деникина. В 1948 г. на страницах журнала “Советское государство и право” обсуждался учебник “Советское административное право”, написанный И. И. Евтихиевым и В. А. Власовым¹²⁰. В 1950 г. был подготовлен учебник административного права для юридических вузов¹²¹.

В течение 1950—1980 гг. было издано множество монографий и научных статей, посвященных следующим важнейшим вопросам и институтам административного права как:

- теория административного права¹²²;
- предмет административного права и его особенности¹²³;
- субъекты административного права¹²⁴;
- методы и формы управленческой деятельности¹²⁵;
- административная юрисдикция¹²⁶;
- законность в сфере государственного управления¹²⁷.

¹²⁰ См.: Советское государство и право. 1948. № 3—4. С. 60—66.

¹²¹ См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихий И.И. Советское административное право. М., 1950.

¹²² См., например: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975; Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974; Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968; Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1984; Проблемы теории государственного управления. М., 1981.

¹²³ См., например: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967; Он же: Административные правоотношения. М., 1976; Манохин В.М. Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1984; Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972; Юсупов В.А. Право и советское государственное управление. Казань, 1976; Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права //СГП. 1956. № 9.

¹²⁴ См., например: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976; Гражданин и аппарат управления. М., 1983; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972; Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966.

¹²⁵ См., например: Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970; Николаева М.Н. Правовые акты министерств и ведомств. М., 1975; Хозяйственная реформа, управление и право. М., 1972.

¹²⁶ См., например: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Государственно-правовое и материальное исследование. Воронеж, 1970; Он же: Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976; Резвых В.Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности. М., 1975; Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. М., 1970; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.

¹²⁷ См., например: Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. Л., 1979; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления: (Проблемы надведомственного контроля). М., 1974; Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.

В 60-е гг. вновь заявила о себе наука государственного управления, которая стала формироваться учеными, ранее занимавшимися преимущественно проблемами административного права¹²⁸. Однако и до сих пор вызывает острые дискуссии вопрос о соотношении теории государственного управления и науки административного права¹²⁹. Ранее существовало мнение, что само государственное управление и его правовое регулирование должна изучать одна наука — административное право. В 20-е гг. наука управления, как уже было показано, развивалась, а наука административного права зашла в тупик. Это объясняется в основном тремя причинами: характером запросов практики, инерцией мышления административистов и персональным составом специалистов, занимавшихся той и другой наукой¹³⁰. Высказывались соображения о том, что в советских условиях, где нет и не может быть “разделения властей”, административное право вообще не нужно. В 60-х гг. проявилась следующая тенденция: в то время как авторы работ по административному праву всесторонне анализировали чисто управленческие проблемы, ученые, исследовавшие теорию социального управления или государственного управления, рассматривали вопросы только административно-правового содержания. Между тем наука административного права и теория государственного управления связаны между собой следующими общими понятиями и отношениями, о которых говорится в обеих науках: задачи и место управления; задачи государства; функции государства; правительство и управление; управление и общественные интересы; управление и гражданин; внешнее построение системы управления (принципы организации, управленческая структура); основы внутренней организации органов управления; организация руководства; персонал в системе управления; руководство персоналом в управлении; мотивация персонала управления и его ответственность; элементы управленческих действий (планирование и решение; создание программ и бюджет; выполнение управленческих задач при помощи техники управления; контроль в процессе совершения управленческих функций).

Советские ученые считали, что задачей административного права является регулирование исполнительской и распорядительской деятельности государственных органов. Понятие “управление” объединяло три сферы отношений: 1) издание правовых норм;

¹²⁸ См.: Старосьцк Е. Элементы науки управления. М., 1965; Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968.

¹²⁹ См.: Лазарев В.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 90—113.

¹³⁰ Там же. С. 92.

2) деятельность по исполнению и применению законов, положений и т.д.; 3) применение административного принуждения¹³¹. На первом месте управленческой деятельности стояла организационно-экономическая работа, так как государство являлось собственником всех предприятий и средств производства. Основными принципами административного права служили: 1) руководящая роль КПСС; 2) социалистическая законность; 3) принцип плановости; 4) демократический централизм. Советское административное право не знало и административного судопроизводства (судебного контроля за действиями государственных (управленческих) органов). Существовала лишь возможность направления жалобы в так называемом административном порядке, в порядке подчиненности, т.е. вышестоящему руководителю. В советский период наблюдалась тенденция увеличения центральных органов государственного управления. Например, с 1936 по 1947 г. число комиссариатов по экономическим вопросам было увеличено с 12 до 50 (а в области культуры — с одного до трех).

Шестидесятые и семидесятые годы¹³² характеризовались серьезным научно-теоретическим анализом многих административно-правовых проблем (например, административной ответственности, административного процесса, государственной службы). В 1966 г. вышла монография видного ученого-административиста В. М. Манохина «Советская государственная служба», в которой автор впервые проанализировал в комплексе многочисленные вопросы государственной службы (понятие государственной службы, основные принципы, правовой статус государственных служащих и т. д.). И все же работ по государственной службе, изданных в 1960—1980-е гг., было крайне мало, что объяснялось одной причиной: отсутствием правовой регламентации государственно-служебных отношений.

В 1988 г. В. М. Лазарев отмечал, что настало время признания и введения в учебные планы в юридических учебных заведениях

¹³¹ Кроме советских ученых-административистов так считали и зарубежные исследователи советской правовой системы вообще и административного права в частности. См., например: Schultz L. Russische Rechtsgeschichte (Von den Anfängen bis zur Gegenwart einschließlich des Rechts der Sowjetunion). Lehr, 1951. S. 286—291. О взгляде зарубежных ученых-юристов на советское право см., например: Schroeder F.-C. Wandlungen der sowjetischen Staatstheorie. München, 1979; Idem. 74 Jahre Sowjetrecht. München, 1992.

¹³² Большинство литературных источников по различным темам, изучаемым советскими и российскими учеными в течение многих десятилетий и отражающим все главные направления развития науки административного права, опубликованы: Старилов Ю. Н. Административное право: Учеб.-методич. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996; Он же. Российское административное право: Учеб.-методич. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1997

учебного курса “Теория государственного управления”¹³³. По мнению Б. М. Лазарева, это повлечет за собой пересмотр сложившейся структуры науки и учебного курса административного права. Например, в учебной и научной литературе по административному праву освещается вопрос о принципах государственного управления. Однако этот вопрос — предмет теории государственного управления, наука же административного права должна сосредоточиться на анализе проблем административно-правового регулирования и установления этих принципов в управлении. Вместо темы “Органы государственного управления” в учебном курсе административного права следует рассматривать тему “Административно-правовой статус органов государственного управления” и т. д.¹³⁴

В середине 80-х — начале 90-х гг. ученые делают заметные шаги в развитии и анализе таких важнейших теоретических вопросов науки административного права, как сущность и предмет административного права; его систематизация и кодификация; применение его норм; содержание государственного управления и его форм и методы; система и правовое положение органов государственного управления; государственная служба; административный процесс; административная юрисдикция; обеспечение законности в государственном управлении¹³⁵. Особое внимание

¹³³ Там же. С. 113.

¹³⁴ Там же.

¹³⁵ См., например: Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л., 1990; Атаев А. А. Управленческая деятельность: (Практика и резервы организации). М., 1988; Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989; Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52; Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти // ГИП. 1992. № 3. С. 13–20; Воробьев В. М. Советская государственная служба: (Административно-правовой аспект). Ростов н/Д., 1986; Додин Е. В. Административная деликтология в системе юридической науки // СГП. 1991. № 12. С. 32–36; Застрожная О. К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985; Козлов Ю. М. Исполнительная власть: Исходные позиции // Вести. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 3. С. 14–22; Он же. Исполнительная власть: сущность, функции // Там же. 1992. № 4. С. 3–12; Крюков В. И. Компьютеризация государственного управления: Сущность и правовые проблемы. М., 1990; Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987; Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1987; Манохин В. М. Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1983; Оболонский А. В. Человек и государственное управление. М., 1987; Цабрия Д. Д. Система управления: К новому облику: (Государственно-правовые аспекты). М., 1990; Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985; Он же. Актуальные проблемы административного права // СГП. 1991. № 11. С. 35–41.

уделяется роли человеческого фактора в повышении эффективности деятельности органов управления, ответственности в управлении¹³⁶.

В течение нескольких лет (конец 70-х — начало 80-х гг.) видными учеными-административистами Ю. М. Козловым, Б. М. Лазаревым, А. Е. Луневым и М. И. Пискотиным был подготовлен и издан шеститомный курс “Советское административное право”: Методы и формы государственного управления (1977 г.); Государственное управление и административное право (1978 г.); Управление в области административно-политической деятельности (1979 г.); Управление социально-культурным строительством (1980 г.); Основы управления народным хозяйством (1981 г.); Управление отраслями народного хозяйства (1982 г.).

Не остались без внимания и политические процессы, происходившие в то время в стране. Ученые анализировали следующие актуальные проблемы:

- демократизация аппарата государственного управления;
- правовое обеспечение процесса демократизации аппарата государственного управления;
- совершенствование организационной структуры управления в условиях демократизации государственного аппарата;
- развитие самоуправленческих начал и государственное управление;
- повышение требований к государственным служащим;
- сочетание самоуправления, коллегиальности и единоначалия;
- демократизация процесса выработки и принятия управленческих решений;
- институт юридической ответственности в условиях демократизации аппарата управления;
- контроль за деятельностью управленческого аппарата¹³⁷.

В 1995—1998 гг. было издано много научной и учебной административно-правовой литературы. Профессора А. П. Алексин, Д. Н. Бахрах¹³⁸, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов¹³⁹, А. П. Коренев¹⁴⁰,

¹³⁶ См.: Ответственность в управлении. М., 1985.

¹³⁷ См.: Демократизация аппарата управления /В.В. Цветков, В.Ф. Сиренко, М.Ф. Орзих и др. Киев, 1990.

¹³⁸ См.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. М.: БЕК, 1996; Административное право России: Особенная часть: Учеб. для вузов /Отв. редактор проф. Д. Н. Бахрах. М.: БЕК, 1997.

¹³⁹ См.: Алексин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации: Учеб. М.: “Зерцало”, 1997.

¹⁴⁰ См.: Коренев А. П. Административное право России: Учеб. В 3 ч. М.: МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1; 1997. Ч. 2.

В. М. Манохин¹⁴¹, Д. М. Овсянко¹⁴², Ю. А. Тихомиров¹⁴³ и другие ученые опубликовали свои учебники по административному праву. Вышла в свет работа Д. Н. Бахраха “Государственная служба в Российской Федерации”¹⁴⁴, в которой автор анализирует вопросы государственной службы, урегулированной современным российским законодательством. Государственной службе посвящены также книги Д. М. Овсянко “Государственная служба Российской Федерации” (1996 г.) и В. М. Манохина “Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование” (1997 г.). В это же время обосновывается целесообразность выделения из структуры административного права такой подотрасли, как *служебное право*¹⁴⁵.

Возрос интерес ученых и к проблеме административного договора¹⁴⁶, административно-деликтного и полицейского права¹⁴⁷, к административной деятельности органов внутренних дел¹⁴⁸. Дальнейшее развитие получили также проблемы административно-юрисдикционного процесса, производства по делам об административных правонарушениях¹⁴⁹.

После принятия в 1993 г. новой российской Конституции, новых федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации перед наукой административного права встали важнейшие задачи развития многих сфер управления и административного права. Среди приоритетных направлений административно-правового исследования можно назвать следующие: сущность и современные задачи, функции и принципы государственного управле-

¹⁴¹ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учеб. М.: Юристъ, 1996.

¹⁴² См.: Овсянко Д. М. Административное право. М.: Юристъ, 1997.

¹⁴³ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998.

¹⁴⁴ См.: Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. Этой же теме посвящена монография: Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.

¹⁴⁵ См.: Стариков Ю. Н. Служебное право: Учеб. М.: БЕК, 1996.

¹⁴⁶ См.: Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998.

¹⁴⁷ См.: Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // ГиП. 1994. № 8—9. С. 52—65; Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность // Там же. 1995. № 6. С. 75—85.

¹⁴⁸ См.: Административная деятельность органов внутренних дел: Учеб. / Под ред. А. П. Коренева. М.: МЮИ МВД России, 1996. Часть Общая; Административная деятельность органов внутренних дел: Альбом схем / Под ред. В. Е. Помаскина. М.: МЮИ МВД России, 1996; Кудрявцев А. В., Сергун П. П. Служба в органах внутренних дел: Комментарий. Схемы. М., 1996.

¹⁴⁹ См.: Масленников М. Я. Порядок применения административных взысканий: Практ. руководство. Тверь: Прометей, 1995.

ния и местного самоуправления; становление системы местного самоуправления и анализ ее важнейших элементов; проблемы функционирования исполнительной власти в России; принципы и функции современного административного права; создание нового административного законодательства и его дальнейшая систематизация и кодификация; административно-применительная деятельность; административный процесс; административная юстиция (административно-судебная деятельность); новая структура административного права; выделение новых подотраслей административного права; проблемы государственной службы (публичной службы); укрепление законности и дисциплины в сфере государственного управления.

В ближайшие годы ученым-административистам предстоит нелегкая и длительная работа по созданию современной теории административного права, по определению его понятий и институтов, по выделению подотраслей административного права и уточнению его системы и структуры. Такой труд посилен только большому коллективу ученых, активно занимающихся разработкой проблем современного административного права. Результатом научной деятельности российских ученых могут стать достижения, позволяющие опровергнуть тезис профессора К. С. Бельского о том, что «наука административного права — одна из самых несовершенных, еще не сложившихся отраслей правоведения, по крайней мере у нас, в России»¹⁵⁰.

Уже сегодня можно говорить о том, что административное право, сформировавшись как отрасль права за последние два столетия, отличается полнотой и относительной завершенностью структуры¹⁵¹. Административное право изучает административное законодательство, которое по своему объему и масштабу едва ли может сравниться с какой-либо другой правовой отраслью, и представляет собой весьма четкую и стройную систему административно-правовых институтов и подотраслей права. В административном праве все институты взаимосвязаны и взаимозависимы между собой: например, формы и методы управления уходят своими корнями в вопросы о сущности, задачах и функциях государственного управления и потому требуют предварительного изучения основополагающих проблем государственного управления и исполнительной власти.

¹⁵⁰ Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 4.

¹⁵¹ Очевидно, уже в ближайшем будущем структура российского административного права может быть изменена в соответствии с развивающимся административным законодательством.

Административное право в настоящее время находится в стадии глубокого реформирования, обусловленного рядом причин, среди которых можно выделить следующие: принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., установившей принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; изменение практики формирования и функционирования исполнительной власти (особое содержание, принципы и функции исполнительной власти); новое соотношение политической системы и публичного управления (государственного управления и местного самоуправления).

Завершая краткое описание истории развития науки административного права, целесообразно, на наш взгляд, привести перечень основных учебников, учебных пособий, монографий, научных статей, справочников и практических руководств, изданных в России в течение последних 10 лет, в которых можно увидеть новые достижения административно-правовой науки и перспективы ее развития. Нижеперечисленные литературные источники отражают современный уровень теоретического анализа административно-правовой теории, которая развивается по следующим направлениям:

- административно-правовой и административно-процессуальный статус субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);
- основы теории государственного управления и местного самоуправления;
- управленческий процесс и административный процесс;
- порядок рассмотрения административных споров;
- административно-деликтное право;
- механизм обеспечения законности в сфере государственного управления;
- организационная структура управления.

Краткий список рекомендуемой литературы по административному праву

Учебники и учебные пособия

А г а п о в А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций. М.: "Юристъ", 1997.

Административная деятельность органов внутренних дел: Учеб. Часть Общая /Под ред. А.П. Коренева. М.: МЮИ МВД России, 1996.

Административная деятельность органов внутренних дел: Альбом схем /Под ред. В.Е. Помаскина. М.: МЮИ МВД России; "Щит-М", 1996.

Административное право зарубежных стран /Под ред. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996.

Административное право России: Особенная часть: Учеб. для вузов /Отв. редактор Д.Н. Бахрах. М.: БЕК, 1997.

Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Козлов Ю.М., Административное право Российской Федерации: Учеб. М.: "Зерцало", 1997.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997.

Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. М.: БЕК, 1996.

Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург: Диамант, 1995.

Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995.

Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Изд-во НГАЭиУ, 1997.

Гвишиани Д.М. Организация управления. М.: Изд-во МГТУ им. Баумана, 1998.

История государственного управления в России: Учеб. для вузов /Под ред. А.Н. Марковой. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1997.

Козырин А.Н. Таможенное право России. Общая часть: Учеб. пособие. М.: Спарк, 1995.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: "Юристъ", 1995.

Коренев А.П. Административное право России: Учеб. В 3 ч. М.: МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1.

Коренев А.П. Административное право России: Учеб. В 3 ч. М.: МЮИ МВД России, 1997. Ч. 2.

Коренев А.П., Богатов Д.Ф. Административное право: Альбом схем. М.: МЮИ МВД России, 1996.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. М.: "Юристъ", 1997.

Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учеб. М.: "Юристъ", 1996.

Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 1998.

Налоги и налоговое право /Под ред. А.В. Брызгалова. М.: "Аналитика-Пресс", 1997.

Овсянко Д.М. Административное право. М.: "Юристъ", 1997.

Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М.: "Юристъ", 1996.

Петров Г.И. Экологическое право. М.: БЕК, 1995.

Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: "Триада, Лтд", 1997.

Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993.

Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: БЕК, 1996.

Стариков Ю.Н. Службное право: Учебник. М.: БЕК, 1996.

Стариков Ю.Н. Административное право: Учеб.-методич. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.

Стариков Ю.Н. Российское административное право: Учеб.-методич. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1997.

Таможенное право: Учеб. /Под ред. В.Н. Габричидзе. М.: БЕК, 1995.

Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.

- Т о г о р н и н Б.Н. Европейское право: Учеб. М.: Юристъ, 1998. С. 310—451.
- Ш у г р и н а Е.С. Муниципальное право. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.
- Ч и р к и н В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М.: “Артикул”, 1997.
- Х и м и ч е в а Н.И. Налоговое право. М.: БЕК, 1997.
- Э б з е е в Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учеб. пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996.

Практические пособия

- М а с л е н н и к о в М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994.
- М а с л е н н и к о в М.Я. Порядок применения административных взысканий: Практ. руководство. Тверь: Прометей, 1995.
- М а с л е н н и к о в М.Я. Порядок применения административных взысканий. М.: БЕК, 1998.
- Практикум по административному праву: Учеб. пособие. М.: БЕК, 1996.
- Судебная практика по гражданским делам (1993—1996 гг.). М.: “Городец”, 1997.
- Х л е с т о в а И.О. Валютные операции и российское законодательство. М.: БЕК, 1997.
- Ч е м а к и н И.М. Практикум по таможенному праву России: Учеб. пособие. М.: Инфра-М-Норма, 1997.

Комментарии, сборники нормативных актов и справочники

- Административное принуждение и административная ответственность: Сб. нормат. актов /Сост. Ю.Н. С т а р и л о в. М.: БЕК, 1998.
- Государственная служба в Российской Федерации: Сб. нормат. актов /Сост. Ю.Н. С т а р и л о в. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995.
- Гражданство и свобода передвижения. М.: Юрид. лит., 1994.
- Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. М.: БЕК, 1996.
- Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях /Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салицовой, М.С. Студеникиной. М.: Проспект, 1997.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации: 2-е изд. М.: БЕК, 1996.
- Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” /Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Инфра-М-Норма, 1997.
- Комментарий к Федеральному закону “Об основах государственной службы Российской Федерации” и законодательству о государственной службе зарубежных государств /Отв. ред. Л. А. О к у н ь к о в. М.: Контракт; Инфра-М, 1998.
- Комментарий к Федеральному закону “О прокуратуре Российской Федерации”. М.: Норма, 1996.
- Конституции зарубежных государств /Под ред. В.В. Маклакова. М.: БЕК, 1997.
- Конституционное право России: Сб. нормат. актов. М.: БЕК, 1996.
- Конституция Российской Федерации. Вопросы и ответы. М.: Юрид. лит., 1994.
- Налоги в России. Налоговая система России. Общие вопросы налогового законодательства. Органы налогового контроля: Сб. нормат. док. М.: Юрид. лит., 1994.
- Новое законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: Учеб. пособие. В 2 ч. /Сост. Ю.Н. С т а р и л о в. Воронеж: ИПФ “Воронеж”, 1994.
- Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения. М.: Юрид. лит., 1994.

Организация и деятельность органов внутренних дел РФ. М.: Юрид. лит., 1994.

Правовое положение иностранных граждан в России: Сб. нормат. актов. М.: БЕК, 1996.

Стариков Ю.Н. Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж: ИПФ "Воронеж", 1995.

Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник судебных решений федеральных судов. М.: Юрист, 1997.

Юридический справочник для военнослужащих /Под ред А.И. Муранова. М.: БЕК, 1997.

Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М.: "Ось-89", 1997.

Дополнительная специальная литература

Агеев А.А. Административное право и права человека //СГП. 1991. № 5. С. 143—145.

Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М.: Спарк, 1996.

Алехин А. О современных тенденциях развития института административной ответственности в Российской Федерации //Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 5. С. 3—12.

Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юрид. лит., 1990.

Атаманчук Г.В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации //Вестн. гос. службы. М., 1992. Июнь. С. 5—16.

Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти //ГиП. 1992. № 3. С. 13—20.

Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении //Правоведение. 1992. № 3. С. 3—12.

Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права //ГиП. 1993. № 2. С. 37—45.

Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права //ГиП. 1994. № 3. С. 16—24.

Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права //ГиП. 1995. № 3. С. 13—21.

Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права //ГиП. 1997. № 11. С. 14—21.

Бельский К.С. О системе административного права // ГиП. 1998. № 3. С. 5—11.

Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция? //СЮ. 1993. № 7. С. 12—13.

Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1996.

Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении //ГиП. 1994. № 5. С. 42—53.

Веснин В.Р. Основы менеджмента: Учеб. М.: Триада Лтд, 1997.

Винокуров В. Квалификационные разряды государственных служащих //РЮ. 1996. № 5. С. 38—41.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998.

Габричидзе В.Н., Суслов Н.А. Таможенные органы Российской Федерации: правовой статус и пути его совершенствования //ГиП. 1995. № 3. С. 22—29.

Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1997.

Исполнительная власть в Российской Федерации /Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996.

Кнорринг В.И. Искусство управления. М.: БЕК, 1997.

Кутафин О.Е., Бельский К.С. Елистратов — выдающийся русский государствовед и административист //ГиП. 1993. № 12. С. 125—135.

Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США //ГиП. 1996. № 6. С. 131—139.

Лопатин А. Об административной ответственности военнослужащих //Законность. 1995. № 2. С. 36—39.

Лукьянов В.В. Административные правонарушения и уголовные преступления: В чем различие? //ГиП. 1996. № 3. С. 83—92.

Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению //СГП. 1990. № 1. С. 23—26.

Манохин В.М. Концепция Закона о государственной службе //СГП. 1991. № 12. С. 90—98.

Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: «Юристъ», 1997.

Манохин В.М., Конин Н.М. Концепция программы курса административного права //ГиП. 1993. № 5. С. 52—68.

Нагаев А.Н. О совершенствовании преподавания советского административного права (из опыта юридического факультета РГУ) //Правоведение. 1989. № 6. С. 53—55.

Ноздрачев А.Ф., Пронина В.С., Хангельдыев Б.Б. О развитии административного законодательства //ГиП. 1996. № 7. С. 3—18.

Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании //ГиП. 1996. № 6. С. 121—130.

Общая теория прав человека /Под ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма, 1996.

О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») //ГиП. 1997. № 6. С. 5—33.

Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора //Правоведение. 1996. № 4. С. 47—63.

Рязановский В.А. Единство процесса. М.: «ГОРОДЕЦ», 1996.

Сергеева М. Актуальные проблемы административного и финансового права //Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1991. № 6. С. 78—80.

Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: Исторический опыт и перспективы //ГиП. 1995. № 8. С. 22—29.

Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность //ГиП. 1995. № 6. С. 75—85.

Старилов Ю.Н. Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж: ИПФ «Воронеж», 1995.

Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса //ГиП. 1995. № 1. С. 37—55.

Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура //ГиП. 1996. № 5. С. 14—22.

Старилов Ю.Н. Административный договор: (Опыт законодательного регулирования в Германии) //ГиП. 1996. № 12. С. 56—67.

Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.

Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать в России? //РЮ. 1996. № 5. С. 35—37.

Студеникина М. Кодификация законодательства об административной ответственности //РЮ. 1996. № 8. С. 23—25.

Студеникина М. С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // ЖРП. 1998. № 6. С. 113—121.

Таболин В.В. Право муниципального управления. М.: “Элиг”, 1997.

Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996.

Тихомиров Ю.А. и др. Концепция развития административного законодательства //Правовая реформа: концепции развития рос. законодательства. М.: ИЗиСП, 1995. С. 43—70.

Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т гос. и права РАН, 1997.

Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. С. 349—526.

Шаров А. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе //РЮ. 1996. № 7. С. 40—42.

Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права //ГиП. 1994. № 8—9. С. 52—65.

Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Ин-т гос. и права РАН, 1995.

Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М.: “Артикул”, 1997.

Юсупов В.А. Актуальные проблемы административного права //СГП. 1991. № 11. С. 35—41.

Глава 2

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Основные подходы к изучению административно-правовой теории

§ 2. Конституционно-правовое установление и реализация принципа разделения властей

§ 3. Содержание и признаки исполнительной власти

§ 4. Функции исполнительной власти

§ 5. Субъекты исполнительной власти

§ 6. Принципы организации и функционирования исполнительной власти

§ 1. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

В данном параграфе мы коснемся лишь самых основных подходов, задающих последовательность изучения административного права. Один из подходов использует аксиому о различии правовых отраслей по предмету и методам правового регулирования. Предметом правового регулирования является система однородных общественных отношений, которые регулирует та или иная отрасль права. Под методами правового регулирования понимается система приемов и способов юридического воздействия на конкретную сферу общественных отношений в целях их упорядочения и защиты.

Однако прежде чем приступить к анализу предмета административного права и методов его правового регулирования, целесообразно рассмотреть “практическую основу” административного права, которая обуславливает важнейшие черты регулируемых административным правом общественных отношений, т.е. систему *государственно-управленческих отношений*. С данной точки зрения административное право можно охарактеризовать как *управленческое право, право управления*, так как оно регулирует общественные отношения, складывающиеся при организации и функционировании исполнительной власти, отношения в сфере государственного (публичного) управления.

Административному праву принадлежит особая роль в механизме правового воздействия. Оно неразрывно связано с публичным (государственным) управлением и является необходимым и важным инструментом управления социальными процессами.

Рассмотрению главнейших понятий административного права (сущность, административно-правовые нормы и отношения, материальное и процессуальное административное право, его субъекты, органы государственного управления, государственная служ-

ба, административное принуждение) предшествует анализ таких категорий, как управление, социальное и государственное управление, разделение властей и исполнительная власть. Теории управления и социального управления составляют основу для выявления характерных признаков государственного управления как вида социального управления. Указанные понятия в совокупности формируют базовый подход к анализу теории административного права и его институтов. Следовательно, управление вообще и государственное управление в частности — это “организационная сущность” и “содержательная основа” административно-правовой теории; данные категории обуславливают логику рассмотрения административно-правового материала.

Действие административного права весьма масштабно. Непосредственное административно-правовое воздействие распространяется на две большие сферы общественных отношений:

1) деятельность органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц (органов исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих) по реализации функций государственного управления и местного самоуправления. Административно-правовой режим подобной деятельности в различных областях (например, в государственной службе (служебном праве), милицейском праве, муниципальном праве, строительном праве, школьном и таможенном праве) устанавливается отраслевыми правовыми средствами и методами. Это так называемое *управленческое право* (включающее в себя управление в отраслях и межотраслевых сферах), которое посредством регулятивной функции защищает права и свободы граждан, обеспечивает административное нормотворчество и устанавливает ответственность в государственном управлении;

2) обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с правонарушениями, совершенными в сфере, подконтрольной органам исполнительной власти (строительство, статистика, торговля, налогообложение, таможенное дело и т.д.). Это так называемое *административно-деликтное право*, осуществляющее административно-юрисдикционные функции и контрольно-надзорные полномочия.

Административное право изучает административное законодательство (т.е. законодательство, действующее в сфере государственного управления), регулирующее деятельность органов государственной исполнительной власти и других субъектов права, причастных к осуществлению функций государственного управления.

Итак, содержание административного права раскрывается в анализе таких понятий, как *управление, социальное управление, государственное управление*. Подробное рассмотрение данных вопросов целесообразно предварить кратким изложением теории разделения властей и исполнительной власти.

§ 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ УСТАНОВЛЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Сущность исполнительной власти постигается в изучении теории государственной власти¹ и теории разделения властей². Исполнительная власть, государственная власть и теория разделения властей, будучи тесно взаимосвязаны, обеспечивают на практике процесс демократического государственного управления.

Государственная власть — это система особых общественных отношений и деятельность государственных органов, осуществляемая посредством установленных законом форм и методов и направленная на создание демократического режима в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечение эффективного государственного управления и контроля. Это власть государства, имеющего конкретные цели, функции и правовые средства воздействия на общественные отношения. Разнообразные и многочисленные функции государства обуславливают наличие как специальных органов государства, так и применяемых ими специальных форм и методов воздействия на общество, на само государство, на граждан, благополучие и безопасность которых составляют основную цель государственной деятельности.

Эффективность и демократизм государственной деятельности достигается посредством разделения государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Едва ли стоит задаваться вопросом: какая из этих ветвей является главной. Все они выполняют предписанные им функции, и отсутствие одной из них повлечет за собой нарушение принципов демократии. Однако исполнительной власти как в прошлом³,

¹ См.: Б а й т и н М. И. Государство и политическая власть. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972; В и т ч е н к о А. М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982; К е й з е р о в Н. М. Власть и авторитет. М., 1973; Ч и р к и н В. Е. Контрольная власть // ГиП. 1993. № 4. С. 10–19.

² См., например: Т и у н о в а Л. Б. Разделение властей в Российской Федерации: Конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4. С. 40–47.

³ Н. М. Коркунов в конце прошлого века писал: “Но если не будет вовсе управления, не будет и государства. Бытие государства только и проявляется в его деятельности. Государство лишь постольку и существует, поскольку оно действует, властвует, правит. Поэтому для того, чтобы существовало государство, должно совершаться управление. Поэтому управление не может быть поставлено в зави-

так и в настоящем традиционно отводится более значимая роль⁴.

Разделение властей является одним из главнейших демократических принципов, направленных на предотвращение узурпации государственной власти и использования ее в ущерб публичным интересам. “Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга. Возможен такой государственный строй, при котором никого не будут принуждать делать то, к чему его не обязывает закон, и не делать того, что закон ему позволяет”⁵, — таково мнение Ш. Монтескье, который наиболее полно и последовательно развил концепцию разделения властей. “В каждом государстве, — пишет далее Ш. Монтескье, — есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского”⁶. На языке современных понятий это означает, что первая власть создает законы (законодательная власть); вторая — обеспечивает безопасность, общественный порядок и ведает внешними сношениями (исполнительная власть); третья власть разрешает споры между частными лицами и наказывает преступников (судебная власть).

симось от всегда более или менее случайного существования закона, предусматривающего данный случай, встретившийся в практике”. См.: К о р к у н о в Н.М. Указ и закон. СПб., 1874. С. 30.

⁴ Вместе с тем традиционно и обоснованно считается, что исполнительная власть является вторичной по отношению в власти законодательной, так как издаваемые исполнительной властью правовые акты управления развивают, уточняют закон и в итоге направлены на исполнение принятого органами представительной власти закона. В.М. Манохин выделяет следующие организационно-правовые начала взаимоотношений законодательной и исполнительной власти: а) каждая власть имеет точно определенную компетенцию и не имеет права вмешиваться в осуществление полномочий другой власти; б) законодательная власть вправе приостанавливать и отменять акты исполнительной власти только в случае притворения их Конституции Российской Федерации и другим законам; в) представительная и исполнительная власть осуществляют взаимоконтроль; г) гарантией правильных взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью является судебная власть, разрешающая возникающие между ними споры. К.С. Бельский подчеркивая активную, творчески воздействующую роль исполнительной власти по сравнению с другими ветвями, отмечает, что “исполнительная власть более всего копирует государство в целом и осуществляет те же функции, но на своем уровне: “законодательствует” — занимается правотворчеством, применяет право, “судит” — осуществляет юрисдикцию” (Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995. С. 36).

⁵ См.: М о н т е с к ь е Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 289.

⁶ Там же. С. 290.

Принцип разделения властей является сегодня одним из основных конституционных принципов всех демократических государств. Однако это не означает, что он имеет конституционно-правовое установление, т.е. он может и не упоминаться в тексте конституции того или иного государства. Главное, чтобы он находил реальное отражение в практике построения механизма осуществления государственной власти.

Классическая теория разделения властей предполагает создание независимых государственных органов, осуществляющих государственную *законодательную, исполнительную и судебную власть* с целью выполнения задач и функций государства, обеспечения демократического развития общества, соблюдения прав и свобод граждан; все ветви власти при этом уравниваются и взаимно контролируют друг друга⁷. Для этой теории характерны следующие общие признаки:

- 1) распределение власти между различными органами (с организационной точки зрения органы государственной власти представляют различные ветви власти и находятся между собой в равном положении, т.е. ни один из них не может легально осуществлять всю полноту государственной власти);
- 2) рассредоточение практических функций государственной власти по различным государственным служащим (т.е. с точки зрения персонала, ни один руководитель государственного органа или чиновник, относящийся к одной ветви власти, не может одновременно являться руководителем органа или чиновником, принадлежащим другой ветви государственной власти);
- 3) обеспечение взаимного равновесия органов власти;
- 4) установленное законом равенство органов власти (отсутствие преимущества одного органа по отношению к другому);
- 5) самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в осуществлении специальных государственных функций и специальной компетенции.

Как показывает история, теория разделения властей многократно нарушалась по политическим соображениям, из-за “интересов

⁷ См.: Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении: (Политологические аспекты). М.: ВЮЗИ, 1990; Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 33–36, 39–41; Конституция Российской Федерации: Вопросы и ответы. М.: Юрид. лит., 1994. С. 8–9; Комментарий Конституции Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1994; Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // ЖРП. 1998. № 6. С. 3–9. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // СГП. 1990. № 8. С. 3–12; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юрид. лит., 1995. С. 152–174.

исторического момента”; как правило, это сопровождалось нарушениями законности, военными столкновениями и приводило к тяжким для общества и государства последствиям.

Взаимное сдерживание ветвей власти обеспечивается различными способами:

- 1) *функционально*, т.е. при использовании таких инструментов, как *право вето, право контроля, право участия в общей государственной деятельности* (например, участие президента и правительства страны в подготовке проекта конкретного законодательного акта; одобрение парламентом межгосударственных договоров; наложение президентом вето на принятый парламентом закон; судебный контроль за действиями и решениями органов управления и должностных лиц);
- 2) *государственно-служебная* деятельность высших должностных лиц государства как фактор сдерживания дает возможность руководителю одной ветви власти участвовать как в формировании, так и в ликвидации органов других ветвей власти (например, избрание парламентом некоторых стран президента и назначение на должность председателя правительства, роспуск президентом парламента, назначение судей президентом);
- 3) *посредством собственно разделения властей*, т.е. в тех случаях, когда государственная деятельность осуществляется не одним, а несколькими не подчиненными друг другу и в определенном смысле независимыми органами, а решаемые ими государственные задачи считаются общими для всех органов государства. Таким образом и возникают элементы сдерживания и уравновешивания всех ветвей государственной власти.

Принцип разделения властей нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из ветвей государственной власти, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Он обеспечивает систему “сдержек и противовесов”, призванную свести к минимуму возможные ошибки в управлении, преодолеть односторонний подход к решаемым вопросам. В конечном счете разделение властей обеспечивает рациональное и оптимальное функционирование государственных органов. Система “сдержек и противовесов” создается не только за счет распределения государственных функций, но и путем установления в Конституции РФ возможности воздействия одной ветви власти на другую, осуществления взаимного контроля вплоть до применения мер

ответственности, а также участия в выполнении функций другой ветви власти одновременно с иными федеральными структурами⁸.

Разделение властей означает не только рассредоточение, демополизацию власти, но и реальное взаимное их уравнивание, при котором ни одна из трех властей не может подчинить себе другие и вынуждена действовать в условиях разумной конкуренции и делового сотрудничества. Как писал известный русский государствовед Н. М. Коркунов, “взаимное сдерживание отдельных органов власти получается не только при осуществлении различных функций власти различными органами, но точно также и при совместном осуществлении одной и той же функции несколькими функциями. Однако и этим еще не исчерпываются возможные способы установить взаимное сдерживание таких волей, которыми определяется и направляется действие государственной власти”⁹.

Конституционное установление принципа разделения властей есть результат длительного исторического развития государства и общества.

Распределение функций государственной власти между самостоятельными и независимыми государственными органами является обязательным условием создания демократического политического строя. И, наоборот, объединение законодательных, исполнительных и судебных функций в одном органе государственной власти приводит к чрезмерной концентрации власти и создает условия для установления в стране диктаторского тоталитарного режима.

В первые годы советской власти принцип разделения властей был отвергнут как чуждый и неприемлемый в условиях создания государства нового типа. Формирование социалистического государства предполагало уничтожение буржуазного парламентаризма и его замену новыми органами народного представительства. Советская власть базировалась на идее диктатуры пролетариата; следовательно, и само советское государство стало государством диктатуры пролетариата.

Советское государство считалось высшим типом государства, в корне отличавшимся от государства буржуазного. В 60-е гг., в период “хрущевской оттепели”, произошел формальный отказ от концепции диктатуры пролетариата, мотивированный тем, что она якобы выполнила свои функции. Однако в российской конституции 1978 г. остался неизменным принцип демократического цен-

⁸ См.: Тиунова Л. Б. Разделение властей в Российской Федерации. С. 46.

⁹ См.: Коркунов Н. М. Указ и закон. С. 218.

трализма, т.е. фактическое лишение законодательной и исполнительной властей самостоятельности и независимости. Иными словами, конституционное закрепление получило соединение законодательной государственной деятельности (законодательной власти) с управлением (исполнительной властью). Органами, реализующими объединенные государственные функции, в советский период явились Советы депутатов трудящихся (Советы народных депутатов), через которые народ “осуществлял” государственную власть. Все другие государственные органы были подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. История показала неэффективность и недемократичность подобной организации государственной власти, ибо она была направлена на создание жестко централизованного государства, пренебрегающего правами и свободами гражданина, хотя нельзя отрицать, что в советские годы были и положительные достижения в некоторых сферах общественной жизни.

По мере развития демократических представлений о государственной организации в середине 80-х гг. в нашей стране активизировалась дискуссия¹⁰ о необходимости формирования “социалистического” правового государства, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, практического разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и его реального правового закрепления. В начале 90-х гг. все главные “официальные” проекты российской конституции содержали статью о необходимости разделения властей.

В настоящее время разделение властей является одним из основных принципов конституционного строя Российской Федерации. Статья 2 Конституции РФ устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Данное конституционное положение и должно обуславливать практическую деятельность государственных органов, подчиняя ее важнейшей цели — обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. А исключение любой возможности противозаконной узурпации государственной власти, нарушения прав и свобод гражданина должно быть обеспечено принципом разделения властей.

В ст. 10 Конституции Российской Федерации устанавливается, что государственная власть в РФ осуществляется на основе

¹⁰ См.: Л а з а р е в В. “Разделение властей” и опыт Советского государства //Коммунист. 1988. № 16; Б а р н а ш о в А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988; Т и х о м и р о в Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение //СГП. 1990. № 2. С. 35—43.

разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ (ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации).

Законодательный орган — Федеральное Собрание — принимает законы, определяет нормативную базу деятельности органов государственной власти, участвует в формировании Правительства Российской Федерации, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (например, имеет право постановления вопроса о доверии Правительству РФ), участвует в создании судебных органов Российской Федерации. Контрольные функции законодательной власти на федеральном уровне исчерпываются контролем за исполнением бюджета (ст. 101) и правом Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству. Основное средство воздействия законодательной власти на функционирование власти исполнительной — принятие законов и других правовых актов, которые обязательны для указанных органов.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть, возглавляет и обеспечивает согласованную деятельность системы органов исполнительной власти, состоящей из 68 федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти¹¹ (ведомств), многие из которых образуют в субъектах РФ свои территориальные органы. Правительство РФ организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (имеет право законодательной инициативы; представляет свои заключения на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству Российской Федерации уравновешена правом Президента Российской Федерации на роспуск Государственной Думы. Исполнительная власть должна быть авторитетной, действовать активно и продуктивно и иметь широкое поле деятельности для самостоятельности и инициативы, иначе управляемость общества снизится и государство окажется не в состоянии быстро и действенно реагировать на из-

¹¹ См.: О системе федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 (в ред. Указа Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326) //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.; № 37. Ст. 4264; О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177 (в ред. Указов Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326 и от 29 ноября 1996 г. № 1611) //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082.; № 37. Ст. 4264; № 50. Ст. 5625.

менения в общественной жизни. Демократический механизм властвования призван укреплять начала организованности, дисциплинированности и законности в обществе. В одном из первых ежегодных Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 февраля 1994 г. Президент РФ, указывая на сложность перехода от административно-командной системы к демократической системе управления, подчеркивал, что в экономическом процессе государство должно усилить свою роль и деятельность, применяя наряду с экономическими мерами и административные инструменты государственного регулирования¹².

Правосудие в Российской Федерации осуществляют суды; сама судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (п. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации). Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации"¹³ установлена судебная система Российской Федерации, к которой относятся федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. К федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ¹⁴, Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные¹⁵ и специализированные суды (эти суды составляют систему федеральных судов общей юрисдикции); Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ (эти суды составляют систему федеральных арбитражных судов)¹⁶. К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

Пункт 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц могут быть обжалованы

¹² См.: О действительности государственной власти в России: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1994 г. //РГ. 1994. 17 февр.

¹³ См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁴ См.: Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. //СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹⁵ См.: Положение о военных трибуналах (в ред. Закона СССР от 25 июня 1980 г. и Федерального конституционного закона от 31 января 1996 г.) //Ведомости СССР. 1980. № 27. Ст. 546; СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁶ См.: Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 5 апреля 1995 г. //СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

в суд, что гарантирует постоянный судебный контроль за деятельностью органов государственного управления. Установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, суд принимает решение в соответствии с законом (п. 2 ст. 120 Конституции РФ).

Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации имеют право законодательной инициативы. Эти суды в пределах своей компетенции и подсудности рассматривают конкретные дела, сторонами которых могут быть другие федеральные органы государственной власти.

В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, что проявляется в полномочиях, закрепленных за ним Конституцией РФ. Конституционный Суд России разрешает дела о соответствии Конституции РФ: федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации (ст. 125 Конституции Российской Федерации).

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод чело-

века и гражданина. Он занимает особое место¹⁷ в системе разделения властей¹⁸, ибо имеет конкретные полномочия, реализация которых приводит к функционированию всех ветвей государственной власти. Президент РФ осуществляет полномочия по обеспечению согласованности функционирования всех ветвей государственной власти, по поддержке суверенитета РФ, ее независимости и целостности. В юридической литературе существуют различные мнения о степени эффективности в России исполнительной власти в лице Президента Российской Федерации¹⁹.

С органами законодательной власти Президент Российской Федерации взаимодействует, например, в следующих формах: он вносит законопроекты в Государственную Думу (п. "г" ст. 84 Конституции Российской Федерации), подписывает и обнародует федеральные законы (п. "д" ст. 84 Конституции Российской Федерации). Принципиально то, что Президент Российской Федерации, активно воздействуя на работу парламента, не вправе подменять его: он не может принимать законы, а издаваемые им нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации и другим законам.

Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями и в сфере государственного управления, в области организации и функционирования исполнительной власти. Он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации (п. "а" ст. 83 Конституции РФ), может принимать решение о его отставке (п. "в" ст. 83 Конституции РФ). Президент Российской Федерации вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или в случае нарушения прав и свобод

¹⁷ О роли Президента Российской Федерации в системе разделения властей см.: Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. С. 168–172.

¹⁸ Иногда действующий в России принцип разделения властей критикуют за то, что в этой системе якобы не определено место Президента Российской Федерации, т.е. как будто бы нет у него ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной власти. Вместе с тем признается, что он осуществляет государственную власть (ст. 11 Конституции РФ) и наделен огромнейшими полномочиями. Делается вывод, что в этих условиях можно говорить о полновластии одного человека, а точнее, административной системы, на которую опирается президентская власть. Подчеркивается, что российский парламент даже не контролирует соблюдение бюджета, что во всем мире является его прерогативой (См.: Лукьянов А. "А начинали с разрушения командно-бюрократической системы..." // Рос. Федерация. № 22–24. С. 10–11).

¹⁹ Лукьянов А. И. Президентство: лучшая ли это форма исполнительной власти? // ГиП. 1992. № 8. С. 20–21.

человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (п. 2 ст. 85 Конституции РФ). Наконец, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ). Более того, Президент Российской Федерации при определенных условиях может стать и арбитром в споре, возникшем между властями. С другой стороны, Президент Российской Федерации может быть привлечен и к ответственности: он может быть отрешен от должности Советом Федерации — но только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления, а также заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (п. 1 ст. 93 Конституции РФ).

Исполнительная власть в России испытывает серьезное воздействие со стороны Президента РФ. Да и количество лиц, занятых управленческим трудом в органах этой ветви власти, значительно превышает работающих в других ветвях государственной власти. В 1995 г. 86 процентов государственных служащих были заняты в аппарате органов исполнительной власти, 12 процентов — в аппарате судебных и правоохранительных органов, 2 процента — в аппарате органов законодательной (представительной) власти²⁰. Постоянно ведутся работы по сокращению численности государственных служащих. Например, 9 марта 1996 г. Президент РФ издал Указ “О сокращении численности работников федеральных органов исполнительной власти и государственных органов при Президенте Российской Федерации”²¹, в котором шла речь о сокращении численности государственных служащих в МИД РФ, Государственном Комитете РФ по военно-технической политике, Комитете при Президенте РФ по политике информатизации, Комитете по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ, Государственной технической комиссии при Президенте РФ. Принимались аналогичные указы Президентом РФ и в дальнейшем. Так, его Указом от 30 апреля 1998 г. № 483 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”²² были упразднены многие федеральные органы исполнительной власти (например, Государственный выс-

²⁰ См.. Там же.

²¹ См.: РГ. 1996. 16 марта.

²² См.. СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2020.

ший аттестационный комитет РФ, Министерство внешних экономических связей и торговли РФ). Мероприятия по сокращению численности структурных подразделений аппарата и служащих осуществляет в последнее время и Правительство РФ, распоряжением которого от 15 мая 1998 г. № 526-р сокращено число структурных подразделений Аппарата Правительства РФ в два раза, а предельная численность работников Аппарата сокращена на 30 процентов и установлена в количестве 1039 единиц²³.

Президент Российской Федерации имеет полномочия и в сфере формирования судебной власти в России. Глава государства представляет Совету Федерации кандидатуры судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ; Президент РФ назначает судей других федеральных судов Российской Федерации. Таким образом, выполняя установленные Конституцией РФ задачи и функции, Президент Российской Федерации обеспечивает необходимое согласование деятельности различных ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), что обеспечивает слаженное функционирование всего государственного механизма.

Президент РФ взял на себя ряд функций непосредственного государственного управления. В связи с этим возникла необходимость создания Администрации Президента РФ, которая выполняет задачи, связанные с реализацией его полномочий как главы российского государства. Указом Президента РФ от 29 января 1996 г. № 117 “Вопросы Администрации Президента Российской Федерации” было утверждено Положение об Администрации Президента РФ. Затем оно было отменено и издан Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412, который утвердил новое Положение об Администрации Президента Российской Федерации²⁴. Одновременно в Администрации Президента РФ был образован ряд структурных подразделений²⁵: например, Главное госу-

²³ См.: РГ. 1998. 10 июня.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689.

²⁵ См.: Положение об Администрации Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 //СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689; Об Управлении делами Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 августа 1996 г. //СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4152; О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1101 //СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3698; Вопросы Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 29 января 1996 г. № 117 (в ред. Указа Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1101) //СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 532; № 31. Ст. 3698; Об образовании подразделений Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1164 //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4073; Положение о Территориальном управлении Президента Российской Федерации: Утв.

дарственно-правовое управление Президента РФ, Главное контрольное управление Президента РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ, Организационное управление Администрации Президента РФ, Управление кадровой политики Президента РФ, Управление делопроизводства Администрации Президента РФ, Отдел секретного делопроизводства Администрации Президента РФ. Соответственно указами Президента РФ были утверждены Положения об этих органах, которые, как правило, включают в себя следующие разделы: общие положения, функции Главного управления, задачи Главного управления, обеспечение деятельности Главного управления, руководство Главного управления, ответственность руководителей Главного управления. 12 февраля 1998 г. Президент РФ издает новый Указ № 162 “О мерах по совершенствованию структуры Администрации Пре-

Указом Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1163 //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4072; Положение об Управлении Администрации Президента РФ по вопросам помилования: Утв. Указом Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1164 (в ред. Указа Президента РФ) //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4073; № 47. Ст. 5314; Положение об Отделе Администрации Президента РФ по обеспечению деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ: Утв. Указом Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1164 //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4073; Положение об Отделе Администрации Президента РФ по обеспечению деятельности Комиссии при Президенте РФ по Государственным премиям РФ в области литературы и искусства: Утв. Указом Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1164 //РГ. 1996. 21 авг.; Положение о Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 383 //РГ. 1996. 26 марта; Положение о Главном государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. № 342 //СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1030; Положение о Службе безопасности Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 586 //СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1965; Положение о Советнике Президента Российской Федерации: Утв. распоряжением Президента РФ от 25 сентября 1992 г. № 542-рп //Ведомости. 1992. № 40. Ст. 2246; Положение о полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 351 //СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1034; Положение о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 349 //СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1033; Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации и его состав: Утв. распоряжением Президента РФ от 2 августа 1995 г. № 357 //СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3294; Положение о Совете безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 10 июля 1996 г. № 1024 (в ред. Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412) //СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3479; № 41. Ст. 4689; Положение о Службе государственных наград Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 7 декабря 1994 г. № 2163 //СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3424; Положение об Административно-хозяйственном управлении Администрации Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 21 ноября 1996 г. № 1585 //СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5446.

зидента Российской Федерации”²⁶. В соответствии с этим указом принимаются и новые положения о структурных подразделениях Администрации Президента РФ²⁷.

Одной из особенностей функционирования исполнительной власти в Российской Федерации является ее двойственный характер. Согласно ст. 110—115 Конституции РФ, исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации, возглавляемое его председателем; последний определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. В то же время Президент Российской Федерации назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации, имеет право председательствовать на правительственных заседаниях, назначает на должность и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства, его заместителей и министров, формирует и возглавляет Совет Безопасности, утверждает военную доктрину, формирует Администрацию Президента РФ, назначает и освобождает полномочных представителей Президента в субъектах Российской Федерации, является Верховным Главнокомандующим, осуществляет руководство внешней политикой (ст. 83—87 Конституции РФ). Администрация Президента Российской Федерации нередко дублирует соответствующие правительственные структуры. Более того, при администрации Президента функционирует контрольное управление, обязанностью которого является контроль за исполнением Указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, тогда как в составе самого Правительства нет соответствующего министерства (либо федеральной службы), контролирующего деятельность органов исполнительной власти и исполнение правительственных постановлений. Следует отметить, что в последнее время предпринимаются попытки по преодолению дублирования функций между Администрацией Президента РФ и Правительством РФ в некоторых областях управления. Например, Президент РФ 21 апреля 1998 г. издал Указ № 426 “О разграничении функций между Администрацией Президента РФ и Аппаратом Правительства РФ при рассмотрении обращений граждан”²⁸.

²⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 827.

²⁷ Например, Положение об Управлении Президента РФ по вопросам гражданства (Утв. Указом Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 449 //СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1919), Положение об Управлении пресс-службы Президента РФ (Утв. Указом Президента РФ от 21 апреля 1998 г. № 430 //СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1913), Положение об Управлении информационного и документационного обеспечения Президента РФ (Утв. Указом Президента РФ от 15 апреля 1998 г. № 377 //СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1831).

²⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1910.

Такая же двойственность отмечается и в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, где наряду с правительствами республик, главами администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, действуют полномочные представители Президента РФ.

Думается, что принятый 17 декабря 1997 г. (в ред. Федерального закона от 31 декабря 1997 г.) Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации”²⁹, а также нормативные правовые акты о федеральных министерствах, государственных комитетах, федеральных службах³⁰, органах исполнительной власти субъектов Федерации позволяют оптимально разграничить их полномочия и функции от полномочий и функций Администрации Президента РФ. Необходимость такого разграничения становится еще более очевидной, если учесть, что Президент Российской Федерации не только является политическим арбитром и обладает значительными полномочиями в законотворческой деятельности, но и наделен верховной исполнительной властью. Его указы определяют направления деятельности Правительства РФ, нередко обязывают его в своих постановлениях конкретизировать механизм принятых Президентом Российской Федерации решений.

Существует мнение, что реализация принципа разделения властей ведет к многовластию. Кроме того, некоторые ученые-конституционалисты приходят к выводу, что в реальной жизни теория разделения властей нередко является лишь формальным конструктом. Что же касается практики ее применения, то она зачастую отличается противоречивостью³¹. Не умаляя значимости теории разделения властей, можно согласиться с тем, что с ее реализацией иногда возникают проблемы. Думается, что они носят частный характер, обуславливаются субъективными и сугубо политическими факторами и могут быть успешно разрешены при использовании всего потенциала теории разделения властей.

Государственная власть в России едина. Ее единственным источником и носителем суверенитета является многонациональ-

²⁹ См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1

³⁰ Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” определяет, что система федеральных органов исполнительной власти должна быть установлена в будущем федеральным законом. См. также: Регламент Правительства Российской Федерации: Утв. постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3176; Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации: Утв. постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 // Там же.

³¹ См.: Марченко М.Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе //Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. № 4. С. 16.

ный народ России (п. 1 ст. 3 Конституции РФ). Никакой государственный орган не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Государственная власть не делится между государственными органами; ее осуществление связано с разделением функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, и они самостоятельны лишь в осуществлении этих функций, закрепленных за ними Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы исполнительной власти. Конституции республик — субъектов Российской Федерации — устанавливают принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти. Что касается состава высших законодательных и исполнительных органов и определения их правового статуса, то здесь наблюдается значительное многообразие³².

Реализация принципа разделения властей не только на уровне федеральной государственной власти, но и в субъектах Российской Федерации обеспечена ст. 11 Конституции РФ, которая устанавливает принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Заключение таких договоров стало сегодня государственно-правовой реальностью.

Принцип разделения властей для органов государственной власти субъектов Российской Федерации раскрывается в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Конкретная система сдержек и противовесов на уровне субъектов РФ должна устанавливаться ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом (п. 1 ст. 77 Конституции РФ).

³² См.: Аналитический обзор конституций республик, входящих в состав Российской Федерации // Рос. Федерация. 1994. № 21. С. 21—23.

Принцип разделения государственной власти установлен ст. 10 Конституции РФ, однако данное положение не относится к организации местного самоуправления в Российской Федерации, поскольку ст. 12 Конституции Российской Федерации не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Таким образом, принципы, заложенные в основу формирования и функционирования государственной власти, не могут автоматически действовать в сфере организации и деятельности органов местного самоуправления.

§ 3. СОДЕРЖАНИЕ И ПРИЗНАКИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Понятие “исполнительная власть”³³, появившись в теории более трех столетий назад, получило широкое распространение в практике государственного строительства многих стран мира и было подвергнуто серьезному анализу в трудах философов, историков и юристов³⁴. Одним из первых обратился к этой категории философ Дж. Локк, писавший во втором “Трактате о правлении”, что “законодательная власть — это та власть, которая имеет право указывать, как должна быть употреблена сила государства для сохранения общества и его членов”³⁵. Непрерывность исполнения законов обуславливает существование власти, “которая следила бы за исполнением тех законов, которые созданы и остаются в силе. И таким образом, законодательную и исполнительную власть часто надо разделять”³⁶, т.е. Дж. Локк считал, что власть, принимающая законы, и власть, их исполняющая, должны быть разделены. Вместе с тем Дж. Локк выделял и власть *федеративную*, к которой относится “право войны и мира, право участвовать в коалициях и союзах, равно как и право вести все дела со всеми лицами и сообществами вне данного государства”³⁷ и которую нельзя разделять от исполнительной вла-

³³ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. М.: БЕК, 1996.

³⁴ Д. Н. Бахрах, как и дореволюционные русские ученые-государствоведы, использует наряду с термином “исполнительная власть” понятие “*административная власть*”, с одной стороны, практически отождествляя их, а с другой — желая показать эволюцию административной власти. Он пишет: “В условиях демократически организованного общества, став вторичной и подзаконной, административная власть преобразуется в исполнительную, которая является более высокой ступенью развития администрации”(Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. М.: БЕК, 1993. С. 61; см. также: Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти //Гип. 1992. № 3. С. 13—20). В.М. Манохин также считает, что исполнительную власть можно отождествить с понятием “административная власть”: см.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учеб. М.: “Юристъ”, 1996. С. 8.

³⁵ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 346.

³⁶ Там же. С. 347.

³⁷ Там же. С. 348.

сти, так как “обе эти власти требуют для своего осуществления силы общества, и почти что невыполнимо сосредоточивать силу государства в руках различных и друг другу не подчиненных лиц или же создавать такое положение, когда *исполнительная и федеративная власть* будут *доверены лицам*, которые могут действовать независимо, вследствие чего сила общества будет находиться под различным командованием, а это может рано или поздно привести к беспорядку и гибели”³⁸. К важнейшим теоретическим построениям Дж. Локка можно отнести его идею о *соподчиненности властей в государстве*. Он отмечал, что исполнительная и федеративная власть являются “министерскими и подчиненными по отношению к законодательной власти, которая... в конституционном государстве является верховной”³⁹. Весьма интересны суждения Дж. Локка о “прерогативе”: “где законодательная и исполнительная власть находится в различных руках (как это имеет место во всех умеренных монархиях и правильно организованных правительствах), там благо общества требует, чтобы некоторые вещи были предоставлены благоразумию того, кто обладает исполнительной властью. ... Существует много вещей, которых закон никак не может предусмотреть; и их необходимо предоставить благоразумию того, в чьих руках находится исполнительная власть, для того чтобы он распоряжался так, как того требуют общественное благо и выгода”⁴⁰. Иными словами, философ указывал на ряд обстоятельств, при которых строгое и неуклонное соблюдение законов может принести вред, а не благо обществу и человеку. Именно эта власть, по мнению Дж. Локка, до тех пор, пока она употребляется на благо общества и соответственно с ответственностью и целями правительства, несомненно, является *прерогативой*. Размышляя о выработанном Дж. Локком понятии “прерогатива”, русский ученый Н. М. Коркунов отмечал, что данное Локком определение прерогативы “как власти действовать по усмотрению, вне предписаний закона, содержит в себе формулу для обозначения взаимного соотношения закона и указа. Если исполнительная власть может действовать свободно только вне предписаний закона, значит и указы она может издавать лишь под условием непротиворечия их законам — таково общее правило”⁴¹.

Создавший в 18 в. теорию разделения властей Ш. Монтескье различал три власти: законодательную, исполнительную в отношении к предметам международного права и исполнительную к делам, определяемым правом данного государства (причем пос-

³⁸ Там же. С. 348—349.

³⁹ Там же. С. 351—352.

⁴⁰ Там же. С. 356—357.

⁴¹ Коркунов Н. М. Указ и закон. С. 5.

леднюю власть он определял также судебной)⁴². Ученый указывал, что исполнительная власть должна решать вопросы войны и мира, межгосударственных отношений, общественной безопасности, предупреждения нападений⁴³. Главным в теории разделения властей Ш. Монтескье является то, что функции государственной власти (главными из которых являются законодательство, исполнение законов, правосудие) должны распределяться между различными учреждениями (органами). Однако, как пишет Н. М. Коркунов, “различение законодательства, суда, исполнения не было впервые выставлено Монтескье. Это старая классификация форм государственной деятельности. Мы находим ее уже в “Политике” Аристотеля. ... Внимание Монтескье обращено в другую сторону. Его задача объяснить распределение функций власти между различными органами, и объяснение его заключается в указании зависимости между распределением функций власти и степенью обеспечения свободы”⁴⁴.

В европейской литературе начала 20 в. исполнительная власть (администрация) рассматривалась учеными уже как одна из трех ветвей государственной власти. Например, Г. Аншютц называет администрацию (эксекуционную, или исполнительную власть) третьей властью в государстве наряду с законодательной властью и юстицией⁴⁵. По мнению ученого, администрация есть действующая государственная власть. Она не только исполняет законы, но выполняет свою собственную волю; “закон — это воля, администрация — действие”⁴⁶. Вместе с тем “администрация не только действует, она, подобно судьям, также и разрешает юридические споры”⁴⁷.

В России, начиная с 18 в., понятия “администрация”, “исполнительная власть”⁴⁸, “реорганизация управления” стали активно анализироваться и использоваться как государственными деятелями (Екатерина II⁴⁹, Г. Р. Державин, М. М. Сперанский), так и русскими учеными — государствоведами, полицеистами, админи-

⁴² О критике теории Ш. Монтескье см.: Коркунов Н. М. Указ и закон. С. 200—227. См. также: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву: В 2 т. Т. 1: Конституционное право. Спб., 1908. С. 22—30.

⁴³ См.: Монтескье Ш. Избранные произведения. С. 290.

⁴⁴ Коркунов Н. М. Указ и закон. С. 205—206.

⁴⁵ См.: Аншютц Г. Юстиция и администрация. Спб., 1907. С. 18.

⁴⁶ Там же. С. 19.

⁴⁷ Там же. С. 21.

⁴⁸ См. об этом подробно: Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 23—24.

⁴⁹ См., например: Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. Спб., 1910. С. 3—33.

стративистами (В. А. Гаген, Н. М. Коркунов⁵⁰, Н. И. Лазаревский⁵¹, И. Т. Тарасов⁵²). Серьезному анализу подвергнута теория разделения властей в трудах русского ученого Н. И. Лазаревского. Указывая на существование законодательной и судебной властей, он глубоко исследовал власть исполнительную (или, в его терминологии, административную)⁵³. Н. И. Лазаревский проводил отграничение администрации (исполнительной власти) от закона и от суда. Ученый отмечал, что область, подведомственная судам и законодательной власти, весьма ограничена (в нее входит только то, что отнесено туда законом); в административную же область входит все, что законом не отнесено “ни суду, ни законодательным учреждениям. Это есть область преимущественной естественной компетенции государства... Таким образом, эта область является по содержанию почти безграничною, и само собою разумеется, что юридическая природа всех вообще административных актов не может быть одна и та же”⁵⁴. И. Т. Тарасов, говоря об исполнительной власти, подчеркивал, что ее конечной целью является исполнение законов, а также право издания в их исполнение распоряжений и предписаний, прибегая в случае неповиновения или сопротивления к принуждению. Таким образом, по И. Т. Тарасову, исполнительная власть разделена на власть распорядительную и принудительную⁵⁵. Следовательно, можно утверждать, что и само государственное управление может быть распорядительным и принудительным.

На протяжении веков исполнительная власть удаивалась весьма нелестных характеристик, при сравнении с властью законодательной или судебной. Недостатки в работе органов исполнительной власти, пороки администрации в целом и каждого служащего (чиновника) в отдельности всегда напрямую сказываются на гражданах или других субъектах права. “Большинство законов получает свое осуществление не иначе, как через посредство того или иного органа администрации. (Законы святы, да исполнители лихие супостаты)”⁵⁶. Непопулярность исполнительной власти обусловлена также и тем, что в процессе своей деятельно-

⁵⁰ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Изд. 2-е. Т. 1. Введение и Общая часть. Спб., 1893; Он же. Указ и закон. С. 1—9, 45—130, 193—227.

⁵¹ См.: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. С. 22—61.

⁵² См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 64—65.

⁵³ См.: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. С. 52—61.

⁵⁴ Там же. С. 58.

⁵⁵ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. С. 64.

⁵⁶ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. С. 59.

сти она нередко принимает принуждающий (агрессивный) характер, т.е. административные органы часто прибегают к различным мерам административного принуждения. Как писал Н. И. Лазаревский, исполнительная власть по отношению к обывателю “постоянно имеет поводы беспокоить его или требованием своевременно неуплаченных налогов, или даже по разным поводам, где обыватель ни душою, ни телом не виноват; в своей активной деятельности по предупреждению и пресечению преступлений она нередко арестовывает людей ни в чем не повинных, препятствует деятельности, ничего вредного в себе не заключающей, и таким образом нередко вызывает против себя справедливое озлобление”⁵⁷.

В советскую эпоху, согласно господствовавшей доктрине, реальное разделение властей игнорировалось, а сама теория разделения властей признавалась “буржуазной” и изучалась студентами в учебном курсе “История политических и правовых учений”. На практике же законодательство и управление были слиты воедино на основе несколько противоречивого по сути принципа “демократического централизма”. Исполнительно-распорядительная деятельность в целом, т.е. работа центральных органов государственного управления и местных органов государственной власти, определялась понятием “государственное управление”.

В конце 80-х — начале 90-х гг. как в научных исследованиях, так и в законотворческой деятельности термин “государственное управление” стал все чаще заменяться термином “исполнительная власть”. Такая тенденция логически вписывалась в дискуссию, которая доказывала необходимость установления принципа разделения единой государственной власти на три самостоятельные и независимые ветви.

В начале 90-х гг. обсуждался вопрос о том, какие государственные органы относятся к сфере исполнительной власти и правомерно ли использовать устоявшееся понятие “органы государственного управления”⁵⁸. Конституция Российской Федерации 1978 г. (с многочисленными изменениями и дополнениями, внесенными в последующие годы) и принятый 22 декабря 1992 г. Закон Российской Федерации “О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации” устанавливали две системы органов: систему органов исполнительной власти и систему органов государственного управления. Однако терминология принимавшихся в

⁵⁷ Там же. С. 61.

⁵⁸ См.: П р о н и н а В. С. Совершенствование законодательства об органах исполнительной власти и управления //ГиП. 1993. № 7. С. 33—41.

те годы официальных актов не всегда следовала введенной классификации. В изданных Президентом Российской Федерации указах “О системе центральных органов федеральной исполнительной власти”, “О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти” от 30 сентября 1992 г. и “О порядке деятельности центральных органов исполнительной власти и Администрации Президента Российской Федерации по ведению законопроектных работ” от 14 января 1993 г. в качестве наименования подведомственных Правительству Российской Федерации органов использовалось понятие “органы исполнительной власти”. По мнению В. С. Прониной, к органам исполнительной власти следовало относить лишь те из них, которые обладают общей компетенцией и издают правовые акты, обязательные к исполнению на подведомственной территории. С учетом этого в систему органов исполнительной власти должны включаться президенты — главы субъектов Российской Федерации (в то время в Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации являлся главой исполнительной власти), Правительство России и правительства республик в ее составе, администрация краев, областей и других субъектов Российской Федерации. Говоря о системе органов государственного управления, В. С. Пронина выделяла центральные органы Российской Федерации и входящих в ее состав республик, а также территориальные органы управления. Они подведомственны соответствующим органам исполнительной власти, их правовые акты обладают меньшей юридической силой и считаются обязательными лишь для органов, организаций и предприятий, которые находятся в сфере их деятельности или в границах отраслевого управления⁵⁹. Однако в литературе позиция В. С. Прониной и других авторов критиковалась, и в качестве главных недостатков указывались следующие: 1) доктринерское и оторванное от национальной почвы понимание исполнительной власти; 2) отождествление исполнительной власти с ее органами⁶⁰.

После принятия в 1993 г. новой Конституции Российской Федерации термин “государственное управление” окончательно был заменен понятием “исполнительная власть”. Соотношение этих понятий рассмотрено далее, сейчас же считаем целесообразным проанализировать сущность термина “исполнительная власть”.

В общем виде о современной системе органов исполнительной власти можно говорить как о совокупности таких государственных органов, которые формируются на основе конституционных поло-

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ См.: Б е л ь с к и й К.С. Феноменология административного права. С. 24.

жений о государственном устройстве и наделяются государством властными, исполнительно-распорядительными, организационно-управленческим полномочиями, действуют на основе принятых положений, устанавливающих их правовой статус, и осуществляют принадлежащую им компетенцию в области экономики, хозяйства, социальной жизни, культуры, административно-политической деятельности, используя при этом оптимальные формы и методы управления.

Наиболее полно и всесторонне вопрос о сущности и чертах исполнительной власти рассмотрен в трудах К. С. Бельского⁶¹ и Ю. М. Козлова⁶². Этой теме посвящены также работы других авторов⁶³. К.С. Бельский определяет понятие “исполнительная власть” как “систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение”⁶⁴. Важнейших составляющих этого понятия, по К. С. Бельскому, три: органы, управление, принуждение. Соглашаясь по сути с такой трактовкой, мы можем добавить, что сущность исполнительной власти, понимаемая в широком смысле, складывается из двух элементов — исполнение законов и управление, ибо возможность

⁶¹ См.: Там же. С. 22–52; Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении: (Политологические аспекты). М.: ВЮЗИ, 1990.

⁶² См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учеб.: В 2 ч. М.: ТЕИС, 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С. 9–18; Козлов Ю.М. Исполнительная власть: исходные позиции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 3. С. 14–22; Он же. Исполнительная власть: сущность, функции // Там же. № 4. С. 3–12.

⁶³ См.: Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти. С. 13–20; Пронина В.С. Совершенствование законодательства...

⁶⁴ Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 31. Ученый выделяет следующие признаки исполнительной власти: 1) это система органов государственного и муниципального управления (внешний, организационный фактор); 2) наличие государственной службы (внутренний, служебный фактор); 3) использование органами и должностными лицами государственно-властных полномочий (административной власти); 4) возможность использования мер административного принуждения; 5) опора на значительные ресурсы управления (финансовые, информационные, служебные и пр.); 6) универсальность исполнительной власти, т.е. ее постоянное и повсеместное осуществление на всей территории государства (см.: Там же С. 25–31). Думается, что эти признаки в большей мере являются признаками управления (государственного управления): наличие органов и персонала управления (государственной службы); осуществление функций управления, включающих также и возможность применения мер принуждения; универсальность управленческой деятельности, включающей возможность использования необходимых для качественного управления ресурсов (финансов, информационных технологий, организационных средств, подчиненных структур управления и пр.).

применения мер административного принуждения логически вытекает из смысла термина “управление”: оно может быть как регулирующим (творческим, социально направленным и пр.), так и принуждающим. Более того, исполнительная власть не всегда осуществляется в процессе исполнения законов; она реализуется в рамках функционирования других ветвей государственной власти, а также в неправовых формах управления.

Термин “исполнительная власть” включает в себя понятия “власть” и “исполнение”, которые раскрываются в определении термина “управление (государственное управление)”: это деятельность по властному исполнению законов, включая возможность применения мер государственного принуждения. Органы исполнительной власти охватывают практически все сферы общественной и государственной жизни: экономику, социальную сферу, науку, образование, организацию обороны и внешних сношений. Следует признать ошибочным мнение, что с развитием рыночных отношений в России сфера деятельности исполнительной власти сокращается и ослабевает ее роль в целом. Наоборот, очевидным становится требование всемерно укреплять исполнительную власть для того, чтобы обеспечить управление общественными процессами.

Из ст. 110—117 Конституции Российской Федерации следует, что сущностью исполнительной власти является, с одной стороны, практическое применение законов, а с другой — государственное управление, которое в свою очередь должно основываться на принципе законности.

Конкретизирующее определение понятия “исполнительная власть” (в узком смысле) будет следующим: *исполнительная власть — это деятельность⁶⁵ по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции.* Главным является указание на то, что управление (государственное управление) яв-

⁶⁵ В учебной литературе имеется другая точка зрения относительно соотношения исполнительной власти и государственной деятельности. Так, Ю.М. Козлов считает, что исполнительная власть не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности, по его мнению, — не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Таким образом, исполнительная деятельность не тождественна понятию “исполнительная власть”. Власть — это сущность такой деятельности, ее функциональная направленность. Власть представляет собой более значительную категорию. Исполнительная власть не тождественна и понятию “государственное управление”, которое также характеризуется как вид государственно-властной деятельности. См.: А л е х и н А.П., К о з л о в Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. С. 11.

ляется сущностью исполнительной власти. Имея в виду, что понятие государственного управления имеет множество обязательных и важнейших признаков (о которых речь пойдет ниже), необходимо учитывать их при детальной характеристике самой исполнительной власти.

Исполнительная власть характеризуется следующими отличительными признаками⁶⁶:

1. Исполнительная власть обусловлена существованием самого государства (государственной властью) и необходимостью разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная власть — *обязательный признак современного правового государства*, ибо выполнение столь разнообразных и сложнейших функций и полномочий, которые необходимо каждодневно осуществлять в государстве, невозможно ограничить только рамками одной ветви государственной власти. Исполнительная власть осуществляется непрерывно и постоянно, обеспечивая управление обороной страны, общественную безопасность и общественный порядок, выполнение функций государственного регулирования и т.д. Невозможно представить себе государство, которое не осуществляет в какие-то промежутки времени или на какой-то ограниченной территории исполнительную власть. В некоторых случаях государство может, пренебрегая демократическими традициями и законом, осуществлять исполнительную власть посредством тоталитарного управления, предоставляя осуществление законотворческих и судебных функций административным органам, что опять же свидетельствует о наличии в государстве исполнительной власти.

Исполнительная власть, как и государственная власть в целом, но только в еще большей мере использует институт подчинения (в определенных случаях и институт принуждения), который является основным каналом реализации исполнительной власти.

В теории управления и административного права различаются несколько видов подчинения⁶⁷: а) общее подчинение; б) непосредственное подчинение; в) прямое подчинение; г) оперативное подчинение; д) двойное подчинение; е) соподчинение⁶⁸. За исключением двойного подчинения, которое имело ключевое значение в

⁶⁶ Об интересных суждениях К.С. Бельского о национальных особенностях российской исполнительной власти см.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 39—52.

⁶⁷ Виды подчинения в той или иной степени будут рассмотрены ниже.

⁶⁸ См. подробно: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 2. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. С. 14—17.

советском государственном управлении, данные виды подчинения в практике современного управления используются в полном объеме. Двойное подчинение — это подчинение субъекта управления как по вертикали (вышестоящему органу управления или должностному лицу), так и по горизонтали (органу, находящемуся на одинаковом с ним уровне управления, но имеющему хотя бы одно властное полномочие по отношению к управляемому субъекту). Двойное подчинение, как нам представляется, слабо способствует повышению эффективности государственного управления, ибо может порождать споры и противоречия между органами управления, каждый из которых стремится воздействовать на подвластные административные органы. Соподчинение, как вид организационных отношений между субъектами и объектами управления, основывается на вертикальных связях и вертикальной зависимости. Он означает одновременное подчинение субъектов управления двум или более органам государственного управления, которые по отношению к нему являются вышестоящими (например, соподчинение министерств внутренних и иностранных дел и Президенту Российской Федерации, и Правительству Российской Федерации).

2. Исполнительная власть — это *самостоятельный вид (ветвь) единой государственной власти* (ст. 10 Конституции РФ), который находится в постоянном взаимодействии с властями законодательной и судебной. Она играет специфическую роль в обеспечении функционирования государственного механизма, находясь при этом под постоянным контролем со стороны других ветвей государственной власти⁶⁹. Исполнительная власть независима от других ветвей власти в осуществлении специальных установленных законодательством функций, компетенции и полномочий. Исполнительная власть — это регулятор деятельности и поведения конкретных субъектов права. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации, однако в случае их противоре-

⁶⁹ Едва ли возможно согласиться с проф. К.С. Бельским, который отводит судебной власти подсобную роль в государственном управлении обществом (см.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 31). Типичные для России (ставшие практически «национальными», если провести сравнение с развитыми в правовом и экономическом плане странами) недостатки в функционировании органов управления (коррупция, сильный централизм, тоталитаризм, излишняя «властность» и пр.) обусловлены, на наш взгляд, именно отсутствием сильной судебной власти. С правовой точки зрения, дело обстоит еще хуже; лишь недавно появилась возможность обжаловать действия и решения органов управления и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан. Отсутствие административного судопроизводства (административной юстиции) отрицательно сказывается на функционировании исполнительной власти в России.

чия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации они могут быть отменены Президентом Российской Федерации (п. 2—3 ст. 115 Конституции РФ).

Самостоятельность исполнительной власти характеризуется наличием собственного “поля деятельности” для имеющих специальную компетенцию органов управления, в которое при решении управленческих вопросов не должны вмешиваться представители других ветвей государственной власти. Самостоятельность исполнительной власти проявляется в наличии у нее *важнейших средств управления* и воздействия на общественные отношения: правовых средств, экономических инструментов, информационно-технических, организационно-распорядительных методов. Кроме того, органы государственного управления могут использовать принудительную мощь государства: армию, полицию, милицию, внутренние войска, органы федеральной службы безопасности. Таким образом, самостоятельность и независимость исполнительной власти обеспечиваются *эффективной системой органов государственного управления* и реализующим полномочия этих органов *персоналом управления (государственной службой)*, деятельность которого устанавливается законами.

Самостоятельности и независимости исполнительной власти всегда противостоит контроль со стороны других ветвей государственной власти, т.е. в определенных пределах исполнительная власть является подотчетной и подконтрольной другим властям⁷⁰. Например, Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а затем представляет Государственной Думе отчет об исполнении бюджета (пп. “а” п. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации). При этом контроль, осуществляемый органами законодательной власти, не должен наносить ущерба практической деятельности органов управления.

3. Исполнительная власть осуществляется органами исполнительной власти, которые одновременно являются органами управления (государственного управления и местного самоуправления). Это специально сформированные органы, имеющие особые полномочия, при этом они не являются ни органами законодательной власти, ни органами судебной власти. Это вытекает из Конституции Российской Федерации и других законодательных актов, в

⁷⁰ Н.М. Коркунов отмечал, что за законностью указов (как одной из главных правовых форм деятельности исполнительной власти) осуществляется контроль судебный, административный и парламентский. См.: Коркунов Н.М. Указ и закон. С. 265.

которых разграничиваются полномочия и предметы ведения между органами представительной, исполнительной и судебной властей. Органы исполнительной власти *исполняют требования и положения законов, занимаются нормотворческой деятельностью (с целью обеспечения функционирования исполнительной власти) и осуществляют управление*, используя в этом процессе предоставленные законом правовые, организационные и экономические формы, методы, организационные структуры, ресурсы и механизмы.

Конституция Российской Федерации устанавливает единую систему органов исполнительной власти, указывая, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (п. 2. ст. 77 Конституции РФ). Данный признак исполнительной власти подчеркивает ее *организующий и исполнительно-распорядительный* (создающий, обеспечивающий, властно-принуждающий) *характер*. Исполнительная власть, применяя нормы законодательства в рамках практической деятельности, организует общественную и государственную жизнь, создает условия для ее дальнейшего развития, обеспечивает права и свободы граждан, т.е. качественное осуществление функций управления в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах.

4. *Единство исполнительной власти* в Российской Федерации вытекает из п. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (например, ст. 71—72 Конституции Российской Федерации). Исполнительная власть как вид государственной власти формируется в Российской Федерации в соответствии с конституционным принципом федерализма, который проводит разграничения предметов ведения и полномочий между органами, осуществляющими исполнительную власть, но находящимися на разных уровнях управления (федеральном, центральном, региональном, местном уровне), т.е. между федеральными органами исполнительной власти и аналогичными органами субъектов Российской Федерации. Таким образом, единство исполни-

тельной власти в России проявляется в ее конституционном распределении на территории всей страны в создаваемых в субъектах Федерации органах исполнительной власти, в осуществлении ее в соответствии с законом и на основе установленных в нормативных правовых актах компетенции.

5. Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть *власть подзаконная*, т.е. ее организация и функционирование должны основываться на нормах законов и других нормативных актов. Подзаконность исполнительной власти заключается в том, что организация и деятельность публичного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений.

Принцип законности означает, что органы исполнительной власти, местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы РФ, а равно общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России. Данный принцип предусматривает, что органы исполнительной власти обязаны соблюдать правовые условия договоров с ее субъектами, а равно Конституцию, законодательные и иные нормативные акты, принятые в республиках, краях, областях, городах федерального значения в пределах их компетенции. Принцип законности обязывает органы исполнительной власти и их должностных лиц обеспечивать, признавать и защищать права и свободы граждан.

6. Важным признаком исполнительной власти является *ответственность за совершаемые управленческие действия и принимаемые административные акты*. Главное назначение исполнительной власти состоит в каждодневном управлении делами общества и государства, которое должно быть законным и в конечном итоге обеспечивать и защищать права и свободы граждан. Так, п. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Исполнительная власть реализует на практике законы, устанавливающие вышеописанные гарантии.

Поскольку согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, то исполнительная власть, органы управления

несут ответственность за качество соблюдения прав и свобод гражданина и обеспечение публичных интересов. В этом процессе важная роль отводится правосудию.

Ответственность исполнительной власти может проявиться в объявлении недоверия Правительству Российской Федерации, в принятии решения о его отставке, в освобождении от должности его заместителей и министров, в наложении дисциплинарных взысканий на государственных служащих и должностных лиц. В Указе Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы”⁷¹ установлены меры ответственности, применяемые к государственным служащим. Например, должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нарушившие федеральные законы и указы Президента Российской Федерации, не исполнившие или ненадлежаще исполнившие федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и вступившие в законную силу решения судов, могут быть направлены на внеочередную переекспертацию, понижены в должности (классном чине, воинском или специальном звании) или лишены квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания). Если подобные нарушения повлекли за собой тяжкие последствия, то это является основанием для привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Государственные служащие могут быть привлечены также к гражданско-правовой ответственности⁷².

Пункт 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод и предоставляет возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих. В соответствии с Федеральным законом “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” от 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Ответственность государственного служащего наступает в связи с его

⁷¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

⁷² См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: Учеб. М.: БЕК, 1996. С. 418—432.

обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 5 Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации”.

Установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, должностного лица или государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной Федеральным законом “Об основах государственной службы Российской Федерации”, другими федеральными законами ответственности государственного служащего вплоть до представления об увольнении. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений).

Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Согласно п. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждый гражданин в соответствии с международными договорами Российской Федерации вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Заслуживающим вниманием положением административного законодательства западноевропейских стран является необходимость возмещения имущественного ущерба гражданину со стороны публичной власти (государства) в случае нарушения этим государством, его органами и чиновниками законов и причинения имущественного ущерба. Ответственность наступает и при невыполнении органами исполнительной власти обязательств по договору с юридическими или физическими лицами. Законодатель устанавливает особую процедуру возмещения имущественного ущерба гражданам, возникшего в результате неправомερных действий органов управления и публичных служащих⁷³.

Следует признать весьма обоснованным установление в зарубежном законодательстве обязанности возмещения органами исполнительной власти причиненного государственными служащими и должностными лицами юридическим и физическим лицам

⁷³ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 212—271.

материального ущерба и иного вреда злоупотреблениями по службе, бюрократизмом, недобросовестностью, небрежностью. К сожалению, российские законы (ни ст. 14 Федерального закона “Об основах государственной службы в Российской Федерации”, посвященная ответственности государственного служащего, ни другие нормативные акты) не обеспечивают возможности привлечения к имущественной ответственности органов публичной исполнительной власти в тех случаях, когда по вине государственных служащих и должностных лиц субъектам права был причинен имущественный ущерб. Как нам представляется, более насущной является необходимость установления ответственности самого государства за действия (бездействие) своих государственных служащих, причинивших материальный ущерб. Сам государственный служащий не должен привлекаться к юридической ответственности за причиненный гражданам материальный ущерб (если, конечно, он не является следствием незаконных умышленных действий (решений) должностного лица) — отвечать за это должны органы государственной власти как работодатели государственного служащего.

Важным фактором, воздействующим на институт ответственности органов исполнительной власти, является определение в процессе контрольной деятельности за органами государственного управления целесообразности осуществленных действий, методов, правовых инструментов и принятых административных актов, а также выявление их соответствия задачам и целям управления. Главным требованием при этом является необходимое соответствие используемых методов и механизмов потребностям практической управленческой деятельности, поставленной цели и конкретным задачам управления; для решения поставленных задач следует выбрать оптимальную управленческую процедуру, причем только такую, которая установлена законодательством. Несоответствие целей, задач и потребностей управления применяемым методам, формам, управленческим процедурам и правовым средствам приводит к деформации исполнительной власти, подрывает доверие населения к органам управления, влечет за собой нарушение прав и свобод граждан.

7. В силу того, что одной из функций государственного управления является *планирование*, оно выступает в качестве существенного признака исполнительной власти. Исполнительная власть и организационно, и функционально базируется на понятии “планирование”. Работа органов исполнительной власти невозможна без предварительного создания планов развития струк-

туры управления, его органов, проведения в жизнь важнейших программ и мероприятий.

Программы, создаваемые и реализуемые исполнительной властью, подразделяются на федеральные (разработанные органами федеральной власти и распространяющиеся на территорию всей страны), региональные (разработанные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и распространяющиеся на территорию субъекта Российской Федерации), совместные (разработанные совместно в рамках предоставленной компетенции и полномочий федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации и распространяющиеся на территорию нескольких субъектов Российской Федерации), отраслевые (разработанные и осуществляемые в рамках одной отрасли государственного управления), межотраслевые (разработанные и осуществляемые в рамках нескольких отраслей и сфер государственного управления; программы межотраслевой координации и регулирования), внутренние (программы реформирования органов управления, их внутренней структуры, перераспределения функций и полномочий) и внешние (программы, направленные на внешнюю среду, на регулирование и решение конкретных вопросов функционирования общества). В 90-е гг. было принято большое число государственных программ: приватизации, строительства жилья, научных исследований, конверсии государственных предприятий, топлива и энергетики, земельной реформы и пр. Утвержденная государственными органами программа устанавливает порядок осуществления действий с целью решения поставленной задачи, определяет исполнителей, финансовые и сырьевые ресурсы и т.д. Контроль за реализацией программ ведут органы государственного управления. В литературе высказывается мнение о принятии нормативного акта, определяющего порядок разработки и реализации программ, в котором должны быть установлены процедуры выбора проблем для программной разработки, формирования, рассмотрения и утверждения программ, механизм их реализации, ответственность органов исполнительной власти за разработку и реализацию программ⁷⁴.

Формы и методы деятельности исполнительной власти становятся более многообразными и тонкими, однако определяющей следует считать формирование системы государственного регулирования. Главными элементами деятельности органов исполнительной власти становятся информация, прогноз, программирование, обеспечение единых условий хозяйствования для субъектов

⁷⁴ См.: Алексин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 2. С. 67.

рыночных отношений, создание инфраструктуры и региональная политика, контроль и надзор.

Масштабы и характер деятельности исполнительной власти требуют соответствующего ресурсного обеспечения. Речь идет как о социальных, финансовых, экономических, так и о информационных, правовых и иных ресурсах. Исполнительная власть может использовать в строгом соответствии с законом все наличные ресурсы государства и любые контингенты людей на территории России.

8. Исполнительная власть осуществляет *юрисдикционную деятельность*. В рамках своей компетенции органы исполнительной власти вправе самостоятельно оценивать правомерность действий (актов) субъектов исполнительной деятельности, рассматривать и разрешать возникающие споры, а также применять меры принуждения, предусмотренные законом.

Полномочия органов исполнительной власти могут осуществляться и в так называемом административном порядке, характерная особенность которого — использование в соответствии с законом средств государственного принуждения. Исполнительная власть, располагая необходимыми правовыми средствами и инструментами государственного принуждения (армия, милиция, полиция, надзоры и пр.), имеет возможность применения принудительного исполнения законов без предварительного судебного решения. Более того, исполнительной власти дано право применять вооруженную силу по отношению к тем, кто, по ее мнению, нарушая законы, угрожает существующим устоям государства.

§ 4. ФУНКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Главная цель исполнительной власти, обусловленная ее социальным назначением и особым положением в системе разделения властей, заключается в качественном выполнении задач и функций государственного управления. Таким образом, функции исполнительной власти определяются целями и функциями государственного управления. Однако исполнительная власть, будучи самостоятельной и независимой от других ветвей государственной власти, выполняет и собственные функции, задающие основные направления деятельности ее органов, которые реализуют особые государственно-властные полномочия. В данном случае исполнительная власть рассматривается как политико-государственное явление, как средство обеспечения публичных интересов.

Функции государственной исполнительной власти вытекают из теории функций государства, суверенно осуществляющего в

стране свою власть. К. С. Бельский под функциями исполнительной власти понимает поставленные государством перед исполнительной властью цели и средства, которые применяются для их достижения⁷⁵.

Сущность функций исполнительной власти выявляется и посредством анализа результатов, которые достигаются в процессе осуществления исполнительной власти. Данный подход позволяет выделить следующие основные функции современной исполнительной власти:

1) *исполнительная* (правоприменительная) *функция*, т.е. функция исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) *“правозащитная” функция*, т.е. функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Органы исполнительной власти обязаны признавать установленные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, соблюдать, реализовывать на практике, а в случае необходимости защищать их;

3) *социально-экономическая функция*, т.е. создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления; эту функцию можно назвать *обеспечительной*, так как она направлена на обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов;

4) *функция обеспечения законности* и соблюдения конституционного порядка в стране;

5) *регулирующая функция*, в рамках которой осуществляются многие функции государственного управления: руководство, контроль, координация, планирование, учет, прогнозирование и т.д.;

6) *нормотворческая функция*, в соответствии с которой органы исполнительной власти осуществляют в установленных законом пределах деятельность по принятию нормативных актов, многие из которых подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации;

7) *охранительная (юрисдикционная) функция*, означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства. Данная функция исполнительной власти реализуется посредством установленных законом административно-процес-

⁷⁵ Б е л ь с к и й К.С. Феноменология административного права. С. 32.

суальных производств, в рамках которых контрольно-надзорные органы применяют меры предупреждения, пресечения, взыскания и восстановления (например, наложение административных взысканий, применение мер финансовой ответственности, наложение взысканий за таможенные нарушения). Следует отметить, что действующая ныне система органов исполнительной власти в Российской Федерации включает в себя как федеральные министерства, осуществляющие так называемое положительное государственное управление (каждодневное решение экономических, финансовых, организационных, социальных вопросов), так и государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства и федеральные надзоры, многие из которых наделены властными контрольно-надзорными полномочиями и применяют меры административного принуждения с целью обеспечения законности, общественного порядка и безопасности.

§ 5. СУБЪЕКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Субъекты исполнительной власти являются главнейшими субъектами административного права, ибо именно они осуществляют государственное управление, управленческие действия, принимают административные акты, обеспечивают исполнение законов, общественный порядок и безопасность, права и свободы граждан.

С учетом федеративного устройства России выделяются следующие субъекты исполнительной власти в Российской Федерации: 1) Российская Федерация как демократическое федеративное государство, суверенитет которого распространяется на всю территорию Российской Федерации; 2) равноправные субъекты Российской Федерации — республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ст. 5 Конституции Российской Федерации).

С точки зрения *осуществления государственного управления*, субъектами исполнительной власти в Российской Федерации яв-

ляются: 1) Президент Российской Федерации (гл. 4 Конституции РФ); 2) Правительство Российской Федерации (гл. 6 Конституции РФ); 3) другие федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы и т.д.); 4) территориальные органы федеральной исполнительной власти; 5) главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (президенты, главы администраций); 6) правительства субъектов Российской Федерации; 7) иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Как следует из приведенной классификации, субъектами исполнительной власти могут быть как федеральные, так и региональные (в субъектах Российской Федерации) органы государственного управления. Известно, что органы управления не могут функционировать без персонала государственного управления, т.е. без государственных служащих, являющихся субъектами государственно-управленческих отношений. Выделяются следующие особенности организации и функционирования субъектов исполнительной власти:

- 1) число государственных служащих, занятых в сфере деятельности исполнительной власти, превышает число служащих и должностных лиц, занимающихся иной государственной деятельностью (общеизвестно, что граждане и юридические лица чаще имеют дело с органами исполнительной власти, чем с органами законодательной государственной власти, прокуратурой и судом)⁷⁶;
- 2) субъекты исполнительно-распорядительной деятельности наряду с исполнением законов реализуют другие правоприменительные функции, занимаются “административным” нормотворчеством, принимают нормативные и индивидуальные правовые акты управления, а в отдельных случаях выполняют функции “правосудия”, рассматривая дела об административных нарушениях и налагая административные взыскания;
- 3) должностные лица и государственные служащие обладают властными полномочиями различного характера; они воз-

⁷⁶ Интересны рассуждения Н. И. Лазаревского относительно важности административной власти для каждого гражданина. Он писал: “Административная деятельность государства осталась тою областью, в которой соприкосновение обывателя с властью возникает чаще всего. Можно прожить целую жизнь и ни разу не иметь дела с судом ни в качестве подсудимого в уголовном процессе, ни в качестве стороны в деле гражданском. Наоборот, прожить, не имея соприкосновения с администрацией, с городовым на улице, с почтовыми учреждениями, с полицейскими разрешениями на производство той или иной торговли, с податными органами государства, — безусловно невозможно” (См.: Л а з а р е в с к и й Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. С. 59).

действуют на формирование и развитие кадрового потенциала, распоряжаются финансовыми, материально-техническими, организационными, кадровыми ресурсами;

- 4) органы исполнительной власти и государственные служащие осуществляют юрисдикционную (правоохранительную) деятельность в силу наличия у них полномочий по реализации мер государственного (административного) принуждения, сфера применения которых может быть значительно расширена на законных основаниях при наступлении чрезвычайных обстоятельств;
- 5) государственные служащие органов государственной исполнительной власти (как и муниципальные служащие) в определенных случаях могут управлять по своему усмотрению, основываясь на собственном видении сложности и значимости управленческого мероприятия. Но прежде всего деятельность государственных служащих должна основываться на принципе законности исполнительной власти, а также на соблюдении следующих принципов, установленных Федеральным законом от 5 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»: верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; политический нейтралитет; обязательность выполнения решений вышестоящих государственных органов; ответственность государственных служащих.

Одной из основных задач государственного управления является формирование кадрового потенциала государственных органов. Решение этой задачи обеспечивается таким институтом в системе государственного управления, как государственная служба.

Государственная служба (персонал управления) это одна из важнейших областей теории государственного управления, по своей значимости равная другим входящим в круг ее рассмотрения вопросам, каковыми являются: государство, управление и экономика; задачи, ресурсы и инструментарий государственного управления; управление и парламентская деятельность, работа правительства, политические партии, объединения, союзы, граждане; право и управление; законодательство; руководство и взаимодействие в управлении; бюджет и финансы; планирование, координация и решение; процесс принятия решений при обязательном учете специфических методов и юридической техники; технология информации; выявление роли и назначения человека (государственного служащего) в государственном управлении, организация и персонал управления, руководство (стиль, методы работы и т. д.);

труд и социальная политика; управленческий контроль; международный порядок и управленческие отношения; научно-теоретические и методологические вопросы учения о государственном управлении. Персонал государственных органов тесно связан с такими областями, как бюджет и финансы, организация, информация, государственная и региональная политика.

Государственная служба, являясь правовым институтом и устанавливая правовое положение персонала государственного органа, представляет собой важнейшую сферу государственно-управленческого воздействия, связанную с другими областями теории государственного управления. Государственная служба (персонал), практически реализующая функции государственных органов и выполняющая их задачи, функционирует во всех этих областях. Анализ функций государственной службы позволяет оценить ее роль и назначение в государственно-социальном механизме, определить ее эффективность, полезность и значимость; при этом следует учесть, что государственная служба является основным каналом реализации правоотношений, возникающих в процессе осуществления компетенции государственных органов, выполнения задач и полномочий государственных служащих.

Государственная служба в современном понимании сводится к исполнению функций государственного управления, рассматриваемого в широком смысле, т. е. как управленческая деятельность всех государственных органов в системе исполнительной, представительной и судебной власти.

В настоящее время приобрела остроту проблема повышения профессиональной квалификации государственных служащих. Особенно сложна ситуация с управленческим персоналом в федеральных и региональных органах исполнительной власти. Здесь только за два года (1994—1995 гг.) было обновлено около 60 процентов работников аппарата федеральных и 30 процентов — региональных органов исполнительной власти. Намечилась тенденция роста численности работников аппарата органов государственной власти — с 716 тыс. в 1991 г. до 1 млн 25 тыс. в 1995 г.⁷⁷ Проблема точного определения численности государственного аппарата настолько сложна, что любая информация, касающаяся подсчета управленческих кадров, может вызывать сомнение. Корреспондентка газеты «Аргументы и факты», столкнувшись с проблемой поиска информации о численности государственных служащих, с иронией писала об этом: «Раньше вся власть помещалась в Кремле и на Старой площади. Новой — российской — этого ока-

⁷⁷ См.: РГ. 1996. 10 янв.

залось мало. Она не рассталась со своей прежней резиденцией (“Белым домом”), наследовала кабинеты советской бюрократии, заняла Госплан и вытеснила прессу из зданий бывшего Госстроя”⁷⁸.

Госслужащие по-всякому пытаются объяснить, что рост их числа по сравнению с союзными временами — не более чем иллюзия. Однако при этом они избегают пользоваться цифрами. Между тем с цифрами картина получается прямо противоположная. В 1990 г. в России управленцев всех уровней (от союзного до поселкового) было 882 тыс. человек. В следующем — последнем союзном — 1991 г. их стало меньше — 715, 9 тыс. Зато в 1992 г., после развала СССР, конца КПСС и комсомола, аппарат неожиданно увеличился на 14 процентов. С тех пор он продолжает увеличиваться. В августе 1994 г. в РФ было уже в полтора раза больше чиновников, чем в СССР (свыше миллиона человек). Получается, что “то количество, которое раньше управлялось с шестой частью суши, теперь не может совладать с одной Россией”⁷⁹. Опубликованы и другие данные: “Если к концу существования Союза в стране действовало 143 министерства и ведомства, в которых было занято 93 тыс. человек (в РФ 55 министерств и ведомств и 19, 1 тыс. человек), то в конце 1991 г. в России функционировало только 43 с числом работников 14,3 тыс. человек”⁸⁰. Иными словами, по данным Б. Пашкова, произошло резкое сокращение управленческих структур и численности аппарата в центре. На 1994 г. среди всех государственных служащих руководители составляли 36 процентов. На федеральном уровне руководителей еще больше — 46,6 процентов. Таким образом, на каждого начальника приходится по 1,2 подчиненных⁸¹. “Каждый более или менее видный функционер обходится казне в 15,5 млн руб. в месяц”⁸² (в ценах 1994 г.). В 1996 г. во всех федеральных министерствах и ведомствах с численностью примерно 30 тыс. человек 39 из них имеют свои территориальные органы (примерно с 270 тыс. человек). В аппарате органов местного самоуправления (республик, краев, областей) занято около 500 тыс. работников⁸³.

В системе федеральной государственной службы — более 405 тыс. служащих, из них почти 90 процентов работают в аппаратах территориальных органов министерств и ведомств.

⁷⁸ См.: С и в к о в а В. В поисках “секретной” информации //Аргументы и факты. 1994. № 45.

⁷⁹ См.: О н а ж е. Почему чиновникам не хватает стульев //Там же. № 46.

⁸⁰ Пашков Б. Государственное управление: пути обновления //РВ. 1996. 9 апр.

⁸¹ Там же.

⁸² Аргументы и факты. 1994. № 47.

⁸³ См.: П а ш к о в Б. Государственное управление...

Фактически заново созданы налоговая и таможенная службы, органы по разгосударствлению и приватизации собственности и экологической деятельности, укомплектование которых квалифицированными кадрами требует значительных усилий.

Государство нуждается в эффективно функционирующей государственной службе. Основы правового регулирования государственно-служебных отношений устанавливаются в Федеральном законе “Об основах государственной службы Российской Федерации”. После принятия данного закона в 1995—1998 гг. Президентом РФ и Правительством РФ был принят ряд кардинальных мер по работе с кадрами государственной службы: образован Совет по кадровой политике при Президенте РФ, утверждены нормативно-правовые акты, регламентирующие государственно-служебные вопросы⁸⁴; определены порядок и процедуры замещения отдельных категорий должностей, сформированы соответствующие службы в аппаратах Президента и Правительства, укреплены кадровые структуры практически во всех федеральных государ-

⁸⁴ См., например: О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 мая 1996 г. № 650 //РГ. 1996. 21 мая; О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 июня 1996 г. № 1005 //СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3238; О денежном содержании федеральных государственных служащих: Указ Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310 (в ред. Указов Президента РФ от 11 сентября 1997 г. № 1011, 5 ноября 1997 г. № 1150) //СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1164; 1997. № 37. Ст. 4270; 4271; № 44. Ст. 5165; О денежном содержании федеральных государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, аппаратов федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 марта 1998 г. № 265 //СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1163; О перечнях государственных должностей федеральной государственной службы категорий “Б” и “В” в Администрации Президента Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 12 апреля 1996 г. № 529 (в ред. Указов Президента РФ от 19 июня 1996 г., 30 октября 1997 г. № 1146, 5 ноября 1997 г. № 1150) //СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1833; № 26. Ст. 3064; № 34. Ст. 4080; 1997. № 44. Ст. 5058; № 45. Ст. 5165; Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего: Утв. Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 353 //СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1036; О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы: Указ Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 //СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868; Положение о присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим: Утв. Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578 (в ред. Указа Президента РФ от 27 октября 1997 г. № 1135) //СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1963; 1997. № 44. Ст. 5056; Положение о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы: Утв. Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604 //СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2115.

ственных органах, намечены меры по совершенствованию структуры министерств и ведомств, а также их территориальных органов.

В настоящее время завершается разработка концепции государственной кадровой политики, которая должна определить стратегию и тактику формирования, обновления и рационального использования кадрового потенциала России как на федеральном, так и на региональном уровне. Работу с кадрами намечено осуществлять на основе приоритета принципов профессионализма, стабильности и гражданственности. Единая государственная кадровая политика станет действенным инструментом государственного управления и повышения его эффективности.

Наряду с подготовкой пополнения кадров государственного аппарата, которая на сегодняшний день осуществляется на базе более чем 30 высших учебных заведений, целесообразна организация переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, что будет способствовать позитивной стабилизации кадров государственной службы. Для переподготовки и повышения квалификации государственных служащих созданы Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, Финансовая академия при Правительстве РФ и Государственная академия управления.

В области кадровой политики российские интересы концентрируются на концептуальных основах и принципах формирования кадрового потенциала, на методике разработки квалификационных требований к государственным служащим, а также механизма и критериев отбора кандидатов, на планировании карьерного продвижения и формирования кадрового резерва. Важно учитывать и опыт государственного управления зарубежных стран с устоявшимися демократическими традициями, творчески адаптируя его к национальным условиям, дополняя и обогащая собственными достижениями в этой сфере.

§ 6. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Принципы организации и функционирования исполнительной власти по своему содержанию практически не отличаются от принципов государственного управления, а также от принципов организации и деятельности органов государственного управления, ибо главным признаком исполнительной власти является наличие системы органов исполнительной власти (или органов государственного управления). Да и многие авторы, рассматривая этот

вопрос, обычно ставят знак равенства между этими категориями⁸⁵.

Федеративное устройство Российской Федерации обуславливает разделение предметов ведения и полномочий между российскими органами исполнительной власти. Как уже отмечалось, органы исполнительной власти представляют собой систему органов государственного управления, законодательно наделенных компетенцией (общей или специальной), имеющих конкретный территориальный масштаб деятельности, взаимосвязанных с другими органами государственной власти и входящих в определенную структуру. Разделение предметов ведения и полномочий влечет за собой необходимость создания системы органов исполнительной власти, состоящей из определенных организационно-правовых образований с установленной за каждым из них компетенцией.

Система органов исполнительной власти строится на определенных принципах, под которыми понимаются исходные положения, отражающие объективные закономерности формирования и деятельности государственной власти и развития системы государственного управления. Данные принципы положены в основу формирования и функционирования органов исполнительной власти (или органов государственного управления). Будучи сформированной человеком, категория “принципы исполнительной власти” является субъективным понятием, однако принципы отражают объективные связи и закономерности создания и деятельности органов исполнительной власти. Все принципы взаимосвязаны: соблюдение одних способствует реализации других и, наоборот, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на соблюдении других. Качественное функционирование системы исполнительной власти зависит от правильного понимания объективных связей и закономерностей, их должного норматив-

⁸⁵ Например, В. М. Манохин использует формулу “органы исполнительной власти (государственного управления)” (см.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. С. 68—74). Ю. М. Козлов пишет об органах исполнительной власти, но оговаривается, что они всегда являются органами государственного управления (см.: Алевин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. С. 105, 113—116). В. Г. Розенфельд отождествляет понятие принципов деятельности исполнительной власти с принципами деятельности государственного управления, с чем трудно согласиться, поскольку ученый не вполне убедительно причисляет к принципам деятельности исполнительной власти такие, как единство и самостоятельность исполнительной власти, ее ответственность, плановость, народность и др. (см.: Розенфельд В. Г. Принципы деятельности исполнительной власти (государственного управления) // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. Вып. 2: Конституция Российской Федерации 1993 г. и развитие отраслевого законодательства. С. 111—123).

ного закрепления и эффективного применения в практической деятельности.

Принципы исполнительной власти устанавливаются правовым путем в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, законодательных актах (конституциях, уставах, законах) и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации, в указах Президента и постановлениях Правительства РФ. Они объективно отражают сущность и назначение исполнительной власти, главные качества государственного управления; раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности и закрепляют его в нормах административного права. Они также определяют содержание возникающих внутри системы исполнительной власти взаимоотношений, таких как общность органов исполнительной власти и различия их компетенции; разделение управленческого труда; территориальная организация и территориальные масштабы деятельности; отраслевая организация и межотраслевая координация; иерархичность органов управления; разделение полномочий между центральными и региональными органами государственного управления.

В. М. Манохин выделяет четыре принципа исполнительной власти: федерализм, разделение властей, законность и гласность⁸⁶. Ю. М. Козлов называет три принципа: федерализм, сочетание централизации и децентрализации и законность. В советский период ученые-административисты анализировали в основном принципы, носившие политизированный характер, но на практике имевшие решающее значение (руководящая роль коммунистической партии, демократический централизм и т.д.)⁸⁷. Нельзя сказать, что так называемые организационные принципы государственного управления не принимались во внимание учеными — они находили свое место в научных исследованиях⁸⁸.

Принципы организации и функционирования исполнительной власти можно разделить на две большие группы: 1) *конституционные* (иногда их называют социально-политическими), которые установлены Конституцией Российской Федерации и обусловлены по содержанию конституционно-правовыми и иными законодательны-

⁸⁶ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшаев З.А. Российское административное право. С. 72.

⁸⁷ См.: Советское административное право /Под ред Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 30.

⁸⁸ См.: Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974. С.53—67; Манохин В.М. Советское административное право. Саратов, 1968. С. 12—22; Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов. М.: Юрид. лит., 1971; Лазарев В.М. Компетенция органов управления. М., 1972.

ми нормами; 2) *организационные*, характеризующие организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов.

Принципы исполнительной власти отражены и в действующих законодательных актах, посвященных органам исполнительной власти. Например, Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” определяет, что оно в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Конституционные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти

1. Участие политических партий в управлении. Участие политических партий в формировании органов исполнительной власти и принятии важнейших практических решений в области управления отвечает демократическим принципам современного правового государства⁸⁹. В данном случае речь идет о влиянии политических партий на выработку тактики, стратегии и практики управленческой (исполнительно-распорядительной) государственной деятельности. Пункт 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации устанавливает политическое многообразие, многопартийность. Если советские конституции устанавливали в качестве принципа руководящую роль КПСС в организации системы управления, то действующая Конституция Российской Федерации, закрепляя в стране многопартийную систему, позволяет говорить лишь о влиянии политических партий на исполнительную власть. Завоевывая места в парламенте, политические партии оказывают сегодня реальное воздействие на формирование органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

В основе образования политических партий лежат публичные интересы: социальные, экономические, национальные, региональные, профессиональные, религиозные и пр. С политико-организационной точки зрения эти интересы могут быть оформлены по-разному, в том числе и в виде самостоятельных политических партий. На такой же социальной основе в разных странах возникли христианские, экологические или национал-патриотичес-

⁸⁹ О конституционных аспектах взаимоотношений политических партий и правового государства см.: Эбзеев В. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1996. С. 172—254.

кие организации (движения, объединения). Политические партии призваны выделить, сформулировать публичные интересы и транпортировать их на уровень политики, оказывающей важнейшее влияние на практическую государственную управленческую работу.

Полнокровность демократии зависит прежде всего от степени свободы выражения групповых общественных интересов. Там, где эти интересы отсутствуют, как, скажем, в примитивных обществах с неразвитой социальной сферой и экономическими потребностями, там нет необходимости в более чем одной партии (если даже вообще она там необходима). Не остается места для других партий и в политических системах тоталитарного типа, где, как правило, единственная партия узурпирует политическую власть и претендует на представительство всех общенародных интересов. Такие политические режимы недолговечны и со временем распадаются (уничтожаются или свергаются), и тогда начинается формирование многопартийной системы. Например, в бывшем Советском Союзе после неудавшегося путча 19—21 августа 1991 г. достаточно быстро появилось около двух десятков новых партий, движений и коалиций, причем не только среди демократов, но и среди их вчерашних оппонентов. На базе одной лишь КПСС за короткое время было образовано восемь партий, проповедовавших верность социалистической идее в той или иной форме. На проходивших в начале 90-х гг. партийных съездах, конференциях, собраниях и заседаниях обнаруживалось весьма различное отношение к проводимым в стране реформам и их вероятным последствиям, к формам организации демократического движения и его будущего, к взаимодействию органов представительной власти, политических партий с исполнительной властью, к судьбам российской государственности.

Сегодня уже можно утверждать, что в России сложилась полновесная и нормально функционирующая многопартийная система. Стало очевидным, что многопартийность — это не простая множественность партий, а определенным образом организованная сила, где все составляющие ее элементы тесно взаимосвязаны и взаимодействуют. Для современной многопартийной системы характерны: а) существование группы сравнительно устойчивых и влиятельных политических партий, которые находятся в постоянном взаимодействии между собой и с государственными структурами по поводу осуществления государственной власти; б) действие определенных правил и приемов политической деятельности (борьбы); в) наличие конкретной политической основы толе-

рантного межпартийного взаимодействия на базе принципиального согласия относительно фундаментальных общественных ценностей — формы собственности, типа общественного устройства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина и пр.

2. Демократизм формирования и функционирования исполнительной власти. Иногда этот принцип называют принципом народовластия, народности⁹⁰. Демократизм проявляется в свободном участии граждан в формировании органов исполнительной власти, в реальном их влиянии на практическую деятельность по управлению и осуществлению контроля за их работой, в использовании в необходимых случаях возможности судебной защиты. Статья 3 Конституции Российской Федерации определяет, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Пункт 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливает, что граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Выражая свое мнение, например, при проведении референдума, или реализуя право на обращение в органы государственной власти, гражданин использует индивидуальную форму участия в процессе управления. Вместе с тем он может участвовать и в коллективных акциях, способных воздействовать на деятельность органов государственной власти: в митинге, демонстрации, забастовке.

Демократизм функционирования исполнительной власти проявляется прежде всего в признании, соблюдении и защите ею конституционных прав и свобод граждан. Сюда же относится и принцип равенства (равноправия) субъектов в государственном управлении: с одной стороны — исполнительная власть (органов государственного управления), а с другой — гражданин. Из управленческой практики должен быть искоренен произвол со стороны исполнительной власти (государственных служащих, должностных лиц). Государственное управление должно протекать в определенном правовых рамках. Согласно п. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации, каждому гарантируется государственная защита прав и свобод. Органы государственного уп-

⁹⁰ Действительно, категория “народность” содержит элементы демократичности. См.: Овсянко Д.М. Административное право. М.: “Юристъ”, 1995. С. 17—18; Розенфельд В.Г. Принципы деятельности исполнительной власти. С. 112—113.

равления, государственные служащие и должностные лица обязаны гарантировать практическую реализацию гражданином его прав и свобод независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Конституция Российской Федерации запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Никто и ни по каким основаниям не имеет права умалять достоинство личности. Каждый имеет право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Более того, любой гражданин может и сам осуществлять государственную власть, поступив на равных основаниях на государственную службу (п. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Органы управления в этих условиях обязаны учитывать мнение граждан и решать управленческие задачи в условиях гласности, которая обеспечивается путем решения следующих проблем: а) создание механизма учета мнения граждан; б) установление правовых условий безопасности граждан за осуществление критики в адрес исполнительной власти и органов управления; в) обеспечение гласности в процессе осуществления государственными служащими (должностными лицами) своих управленческих функций (используя средства массовой информации).

3. Принцип законности. В соответствии с п. 1—2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов (п. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Законность — один из главнейших принципов в сфере организации исполнительной власти, деятельности государственного управления и осуществления управленческих действий. Формирование и функционирование системы органов исполнительной вла-

сти должно базироваться на нормах права и преследовать цели обеспечения выполнения государственных функций, признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина является одним из главных проявлений принципа законности.

Пункт 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации определяет, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Это положение относится также к конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации и их законам. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй ст. 76 Конституции Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (п. 5 ст. 76 Конституции РФ). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой ст. 76 Конституции Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (п. 6 ст. 76 Конституции РФ). Органы исполнительной власти, местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны также соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, являющиеся составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ).

Соблюдение принципа законности предполагает, что: а) вся система государственного управления строится только на законных основаниях; б) осуществляемые государственными органами управленческие функции соответствуют требованиям законов и иных нормативных правовых актов; в) за исполнительной властью и воплощающей ее государственными органами осуществляется эффективный государственный и общественный контроль; г) обеспечивается формирование законопослушного кадрового потенциала управления. Принцип законности будет нарушен в случае, если действия органов исполнительной власти (публичного управления) приходят в противоречие с требованиями законов, иных нормативных правовых актов.

Говоря о необходимости соблюдения принципа законности, правомерно задать вопрос: до каких пределов возможно законодательное регулирование управления? Возможны ли “свободные” действия управляющих, совершаемые ими в интересах управления? История развития как государства, так и государственного управления показывает, что тенденция усиления правового регулирования усложняющихся управленческих отношений остается неизменной. Переход в 19 в. развитых европейских стран от аграрного хозяйства к промышленному укладу повлек за собой глубокие социальные и экономические перемены. Быстрое экономическое развитие выдвинуло на первый план серьезные требования к правоведению, законодательству и правоприменению. Несмотря на то, что в условиях либерализма значение государственной и других властей ограничивалось, развитие административного и судебного аппаратов продолжалось, что привело к значительному усилению технической основы для расширения исполнительной власти⁹¹.

С превращением тоталитарного “полицейского” государства в буржуазное правовое благодаря идеям Просвещения и Великой Французской революции возник новый взгляд на административное право, в соответствии с которым управление должно быть основано на законе и узаконенном учете прав и обязанностей граждан по отношению к государству и его органам.

Новое административное право имело своей предпосылкой появление еще в 17—18 в. новой кадровой профессиональной категории, а именно чиновников. Сильной центральной государственной власти потребовался корпус профессиональных администраторов, который без промедления и послушно следовал намерениям государственной власти и выполнял свои задачи с рациональной деловитостью⁹².

Ограничение законом управления привело к тому, что преимущественное развитие получили административное право и прежде всего контроль за административными властями через гражданские и уголовные дела. В буржуазном правовом государстве были созданы возможности (хотя и ограниченные) для частного лица выступать на суде в качестве равноправной стороны против власти. Санкцией могло служить наказание или возмещение убытков. Позднее сформировалась система административных судов⁹³, в которых можно было обжаловать решение властей. Во всех

⁹¹ См.: Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994. С. 322—326.

⁹² Там же. С. 324.

⁹³ Об административных судах, сыгравших важную роль в развитии административного права, см. гл. 5 настоящей книги.

странах европейского континента возникли административные суды⁹⁴, цель которых заключалась в обеспечении правовой защиты от произвола государственной администрации. В 1896 г. И. Т. Тарасов отмечал, что в России пока не существует “правильно организованной и цельной системы административной юстиции, но уже есть в наличности все элементы для ее создания”⁹⁵. Под административной юстицией русские ученые-юристы понимали судебное обжалование актов управления, т.е. судебный характер такого обжалования⁹⁶. В. В. Ивановский отмечал, что в России дела административной юстиции решаются общими административными установлениями: в губерниях — губернскими правлениями и другими органами специальной администрации, а в центре — правительствующим Сенатом по первому департаменту⁹⁷. Таким образом, поскольку высшим органом административной юстиции в России начала 20 в. являлся в той или иной мере только Сенат, то административная юстиция оставалась, по удачному выражению И.Т. Тарасова, “как бы куполом без здания и фундамента”⁹⁸.

Одновременно развивалось муниципальное самоуправление, при этом значение его возрастало, так как оно непосредственно затрагивало интересы граждан, проживавших в определенной местности. Этот уровень управления, основывавшийся на местных учреждениях в городах и сельской местности, имел гораздо большее отношение к различным учреждениям социального благосостояния, чем государственный, а с расширением социально-экономической сферы он становился все более обширным и дифференцированным.

Принципы и институты административного права, которые были созданы в буржуазном правовом государстве 19 и начала

⁹⁴ См.: Аншютц Г. Юстиция и администрация; Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. СПб., 1896; Дерюжинский В.Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. СПб, 1906; Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции //Журнал гражданского и уголовного права. 1885. Кн. 1, 8, 9; Корф С.А. Административная юстиция в России. Кн. 2—3. М., 1910; Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе. Харьков, 1879; Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрения на государство. СПб., 1905; Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права.

⁹⁵ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. С. 121—122.

⁹⁶ Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд. М., 1917. С. 258.

⁹⁷ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 3-е изд. Казань, 1908. С. 166.

⁹⁸ Цит. по: Елистратов А.И. Основные начала административного права. С. 284.

20 вв., легли в основу политики повышения общественного благосостояния, характерной для демократических парламентских государств 20 столетия. В этих странах появилось большое число государственных и муниципальных органов управления, созданных для решения коллективных задач или обеспечения социальной и экономической защиты гражданина. Поэтому в промышленно развитом обществе административное и тесно связанное с ним социальное право на практике зачастую имели большее значение для индивида, чем гражданское право⁹⁹.

В полицейском государстве феодального абсолютизма при наличии некоторого правового регулирования государственного управления отсутствовала связанность этого управления правом. И лично король, и чиновники, действуя от его имени, могли пренебрегать административными правилами, что приводило к административно-полицейскому произволу. Направленные против этого политические идеи буржуазных революций юридическая наука (точнее, наука о конституционном и административном праве) перевела на свой язык таким образом, что возвела в абсолют так называемое либеральное правовое государство, предполагающее, во-первых, регулирование, а, во-вторых, связанность государственного управления законом. Однако практика быстро доказала, что идеальные установки невозможно реализовать без потерь, поскольку жесткое следование требованиям законов парализовало бы государственное управление и воспрепятствовало бы эффективному решению общественных задач. Учитывая это, идею господства закона заменили требованием к государственному управлению не противоречить закону. При этом проблема “свободного” усмотрения чиновников в начале нынешнего века сузилась до исследования конкретных административных актов с точки зрения допустимых пределов в ходе применения правовых норм аппаратом государственного управления.

4. Принцип федерализма. Система российского государственного управления складывалась на протяжении столетий. Как подчеркивается в Национальном докладе о развитии государственного управления, подготовленном к 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, этот процесс был нарушен социальными потрясениями 1917 г., в результате которых возникла система управления, основанная на идеологическом и политическом диктате. Она оказалась крайне неэффективной и полностью исчерпала себя к началу 90-х гг.¹⁰⁰

⁹⁹ См.: А н е р с Э. История европейского права. С. 326.

¹⁰⁰ См.: Государственное управление и развитие: Национальный доклад к 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН //РВ. 1996. 10 янв.

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации положило начало развитию новой системы государственного управления. Главным фактором, воздействующим на этот процесс, являются установленные в Конституции РФ президентско-парламентская форма правления и разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Россия представляет собой федеративное государство, построенное одновременно на национально-государственном и административно-территориальном принципах при соблюдении равноправия всех субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Принцип федерализма в организации и функционировании исполнительной власти вытекает из федеративного устройства Российской Федерации (гл. 3 Конституции РФ). Федеративная система обусловила сложную схему распределения полномочий исполнительной власти. С организационно-структурной точки зрения, принцип федерализма задает два уровня органов исполнительной власти: а) федеральные органы исполнительной власти; б) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, т.е. республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Принцип федерализма раскрывается также через такой описанный выше признак исполнительной власти, как ее единство на всей территории Российской Федерации. Единство системы исполнительной власти обеспечивается прежде всего тем, что деятельность ее органов осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, имеющей верховенство на всей территории Российской Федерации.

С точки зрения юридической, принцип федерализма характеризуется нормативно-правовым характером компетенции органов исполнительной власти, обусловленной разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Как Российская Федерация в лице федеральных органов исполнительной власти, так и субъекты Российской Федерации в лице высших органов исполнительной власти этих субъектов обязаны взаимно соблюдать и исполнять федеральные и региональные нормативные акты управления. Нормативные акты, которые разграничивают предметы ведения и полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами, определяют компетенцию органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними.

Законодательство России устанавливает принцип подотчетности и подконтрольности вышестоящим органам исполнительной власти нижестоящих; таким образом гарантируется обязатель-

ность исполнения нормативных актов федеральных органов исполнительной власти соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом если нормативные акты субъектов Российской Федерации были приняты с соблюдением установленной законодательной процедуры и границ использования принадлежащих им полномочий, то эти нормативные акты подлежат соблюдению и федеральными органами исполнительной власти.

Важным свойством принципа федерализма исполнительной власти является возможность урегулирования спора между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам совместного ведения и полномочий. В соответствии с п. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В административно-политической сфере взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов появился публичный (административно-правовой) договор, процедура заключения и исполнения которого до настоящего времени, к сожалению, не урегулирована законодательством. В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (п. 2 ст. 77 Конституции РФ). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (п. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации). Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (п. 2—3 ст. 78 Конституции РФ).

Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 370 (в редакции Указа Президента РФ от 25 ноября 1996 г. № 1593) утверждено «Положение о порядке работы по разграни-

чению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации”¹⁰¹. В соответствии с этим Положением разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

При работе над проектами договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий следует исходить из следующих условий:

- принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ устанавливаются федеральными законами;
- договор разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти конкретного субъекта РФ;
- договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта РФ;
- в договоре не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленных соответственно ст. 71 и 72 Конституции РФ;
- в договоре с органами государственной власти субъекта РФ, не участвовавшего в подписании Федеративного договора либо вновь образованного, может содержаться полный перечень предметов совместного ведения РФ и субъекта РФ в соответствии со ст. 72 Конституции РФ;
- в договоре могут быть определены предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальными и иными особенностями конкретного субъекта РФ;
- после подписания договора могут заключаться являющиеся его составными частями соглашения о разграничении полномочий по конкретным предметам совместного ведения, установленным ст. 72 Конституции РФ и перечисленным в договоре, если эти полномочия не установлены федеральным законом;

¹⁰¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1058; № 49. Ст. 5534.

- не подлежат передаче полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя РФ, равноправия субъектов РФ, равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории РФ, а также полномочия, если их передача ведет к нарушению территориальной целостности РФ, верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий подписывает Президент Российской Федерации и уполномоченное лицо субъекта РФ; соглашения подписывают Председатель Правительства Российской Федерации и уполномоченное лицо субъекта РФ. Договоры и соглашения вступают в силу после их официального опубликования. Неотъемлемой частью Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации являются Соглашения между Правительством Российской Федерации и администрацией (правительством) субъекта Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий в конкретной сфере, например, в сфере промышленности¹⁰², здравоохранения¹⁰³.

Организационные принципы функционирования исполнительной власти

Организационные принципы являются основой, на которой базируется структурная и функциональная организация исполнительной власти и осуществление государственного управления. Эти принципы вырабатываются управленческой и административно-правовой теорией и, как правило, устанавливаются соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами.

1. Принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий. Любой орган государственного управления не в состоянии выполнять ничем не ограниченный и не закрепленный нормативным путем перечень функций и полномочий; в противном случае управленческая деятельность будет лишена демократического смысла, а государство станет неуправ-

¹⁰² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Вологодской области о разграничении полномочий в сфере обеспечения устойчивого функционирования промышленности от 18 сентября 1997 г. //РГ. 1997. 30 окт.

¹⁰³ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Вологодской области о разграничении полномочий в сфере здравоохранения от 18 сентября 1997 г. //Там же.

ляемым. Управленческая практика доказала необходимость разумного рассредоточения функций и полномочий исполнительной власти по специальным органам управления, составляющим систему органов исполнительной власти. Наиболее крупное разделение системы органов исполнительной власти проводится в области *управления экономикой* (управление промышленностью, сельским хозяйством, строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, охраной окружающей природной среды и т.д.), *социально-культурной* (управление образованием, здравоохранением, наукой, культурой) и *административно-политической*, или социально-политической, (управление обороной, безопасностью, внутренними делами, иностранными делами, юстицией) сферах.

Принцип распределения полномочий и функций управленческих органов (а следовательно, и занятых в них государственных служащих) и четкое нормативное определение их в специальных законах, положениях и инструкциях обусловлен специфическим назначением исполнительной власти, сложностью и высокой значимостью выполняемых ею задач, многообразием по качеству, направленности и масштабу деятельности выполняемых ею функций, комплексным характером всей системы государственного управления. Государственное управление наукой и образованием в Российской Федерации отличается от управления органами внутренних дел или от управления в области строительства. В этих областях могут применяться различные формы и методы государственного управления.

Указанный принцип означает фиксирование компетенции и ответственности управленческих структур, органов и работников управления. Конституция Российской Федерации в п. 2 ст. 77 устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Этот тип организации управления обуславливает существование такой формы взаимосвязей между субъектом и объектом управления, как *общее подчинение*. Оно заключается в том, что полномочия органа общей компетенции осуществляются с целью обеспечения требуемого нормального общего уровня функционирования подчиненных органов управления и объектов управления. Иными словами, общее подчинение — это общее руководство и контрольная деятельность. Общее подчинение характерно также и для органов отраслевой и межотраслевой компетенции.

Принцип распределения и нормативного фиксирования функций и полномочий предполагает четкое определение в нормативных актах компетенции каждого органа исполнительной власти, его структурного подразделения, а также определение правового статуса должностных лиц и государственных служащих.

2. Принцип сочетания централизации и децентрализации исполнительной власти. Этот принцип непосредственно связан с принципом федерализма, а также принципом распределения и нормативного фиксирования функций и полномочий.

В начале 90-х гг. в России активизировался процесс децентрализации государственного управления. Законодательным путем было установлено расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В целях обеспечения целостности России Конституция 1993 г. установила новые концептуальные основы организации государственной власти в субъектах Федерации, развития местного самоуправления, отнеся к компетенции последнего полномочия, связанные с управлением муниципальной собственностью, местным бюджетом, налогообложением, образованием, здравоохранением, жилищным строительством, охраной общественного порядка и другими вопросами местного значения. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил специфику государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Финансовая деятельность органов местного самоуправления должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. А Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» положил начало централизованному созданию муниципальной службы.

Централизация обусловлена единством системы исполнительной власти, которое в свою очередь определяется наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако и сам принцип сочетания централизации и децентрализации в построении системы органов исполнительной власти призван обеспечивать единство исполнительной власти, повышение ее эффективности при надлежащем использовании существующих способов и форм управления¹⁰⁴. Этот принцип прямо противоположен

¹⁰⁴ См.: Указ Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

существовавшему в бывшем СССР принципу демократического централизма.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленных Конституцией РФ и другими законами пределах могут централизованно осуществлять исполнительную власть. Высокая степень централизации государственной исполнительной власти обнаруживается по предметам ведения Российской Федерации. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Законы субъектов Российской Федерации и их договоры с Российской Федерацией по разграничению предметов ведения устанавливают точное соотношение централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти.

Создание федеральными органами исполнительной власти территориальных органов и есть реализация принципа децентрализованного управления. Вышестоящий орган, делегируя отдельные полномочия территориальному органу, не вмешивается в процесс осуществления этих функций и полномочий органами исполнительной власти субъекта Федерации.

Если законодательство устанавливает за конкретным органом управления предметы ведения и полномочия, которые должны осуществляться им самостоятельно, независимо от других органов управления (например, центральных органов власти), без оперативного вмешательства даже вышестоящих органов и должностных лиц, то в данном случае речь идет о *децентрализации, о децентрализованном управлении*. Децентрализация управления создает условия для разработки творческих подходов к решению управленческих задач. Расширение действия принципа децентрализации управления может вызвать существенные изменения и в содержании принципа непосредственной подчиненности и подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, а также в принятии и реализации органами местного управления собственных решений по тем предметам ведения, которые законодательно закреплены за ними.

В качестве одного из вариантов децентрализованного управления является соглашение различных органов исполнительной власти о передаче части своих полномочий другим органам, если это не противоречит законодательству.

Иногда на практике встречаются случаи, когда в субъектах Российской Федерации неверно понимают смысл централизации и децентрализации власти. Например, в 1997 г. закон Удмуртской Республики “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” позволил создавать в Удмуртии наряду с общереспубликанскими органами государственной власти органы государственной власти городов и районов. Данным законом устанавливалась подчиненность органов государственной власти городов и районов республиканским органам государственной власти, в частности право Президиума Госсовета Удмуртии назначать глав администраций городов и районов и право органов государственной власти Республики отменять решения районных и городских органов государственной власти¹⁰⁵. Кроме того, этим законом к компетенции указанных территориальных органов государственной власти были отнесены вопросы, являющиеся в соответствии с Федеральным Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” вопросами, подлежащими решению органами местного самоуправления. Конституционный суд РФ в своем постановлении от 24 января 1997 г. попытался восстановить нарушенное соотношение централизации и децентрализации в управлении. С этой же целью Президентом РФ был издан Указ от 22 декабря 1997 г. № 1353 “О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике”.

3. Принцип отраслевого управления. Построение системы органов исполнительной власти в зависимости от отраслевого начала государственного управления базируется на двух предыдущих принципах исполнительной власти. Однако принцип отраслевого управления имеет и специфическое значение; он предполагает такую организацию системы управления, при которой конкретные органы государственного управления выделяются в отдельную отрасль и соединяются в единое целое на основе специфических, самостоятельных и аналогичных для данной отрасли функций и задач управления; внутри этой отрасли управления могут использоваться специальные формы управления и применяться специфические методы, которые могут не распространяться на другие отрасли. Иными словами, для отраслевого управления характерно наличие у органа исполнительной власти полномочий по государственному управлению группой однородных предприятий или учреждений с реализацией при этом всех или боль-

¹⁰⁵ См.: Минц Б. Все, что позволено Конституцией //РГ. 1997. 30 дек.

шинства функций управления. Отраслевыми органами государственного управления являются, как правило, федеральные министерства или министерства в субъектах Российской Федерации. Принцип отраслевого управления позволяет закрепить за каждым органом государственного управления специальный объект управления, который характеризуется качественным своеобразием (наука, культура, здравоохранение, внутренние дела) и органически взаимосвязан с субъектом управления в зависимости от специфики хозяйственной, социально-культурной, административно-политической деятельности. Отраслевые органы управления осуществляют руководство специальными объектами управления непосредственно либо через создаваемые структурные подразделения и территориальные органы.

Отраслевые органы государственного управления осуществляют единую государственную политику в пределах своей отрасли; они разрабатывают предложения и программы, направленные на улучшение функционирования отраслевых объектов управления. Функции и полномочия органов отраслевого государственного управления реализуются главным образом с целью решения общетраслевых задач, создания необходимых условий для нормальной деятельности отраслевых предприятий, учреждений и организаций.

4. Принцип территориального управления. Рассмотренный выше принцип отраслевого управления напрямую связан с территориальным управлением, и только единство этих принципов обеспечивает качество управленческой деятельности органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти образуют свои территориальные органы в субъектах Российской Федерации, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласовывают планы своей деятельности, совместно разрабатывают региональные и отраслевые программы, заключают публично-правовые договоры. Территориальный принцип лежит в основе управления в свободных экономических зонах¹⁰⁶.

Территориальное управление призвано способствовать комплексному развитию административно-политической, социально-культурной сфер и хозяйственного строительства, обеспечению общественного порядка, безопасности, прав и свобод граждан как на территории Российской Федерации, так в регионах. Самостоятельное осуществление субъектами Российской Федерации исполнительной власти на своей территории создаваемыми ими органа-

¹⁰⁶ См., например: Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259 "О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998–2005 годы" //СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4707.

ми государственного управления не должно умалять значения централизованного федерального регулирования, применяемого федеральными органами управления в определенных случаях и направленного на обеспечение одинаковой управленческой политики в России. При этом учитываются специфика и особенности того или иного региона России, социально-экономические, климатические условия и многие другие факторы.

Территориальное управление отраслями и сферами осуществляется как федеральными органами исполнительной власти, так и органами управления субъектов Российской Федерации. Президент и Правительство Российской Федерации, президенты республик и главы администраций края (области) как органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих общую компетенцию, выполняют задачи, функции и полномочия по руководству хозяйственным строительством, административно-политической и социально-культурной сферами, учитывая территориальные, отраслевые и межотраслевые начала в системе управления. На уровне субъекта Российской Федерации основные задачи по управлению возлагаются на правительства республик, администрации области и края, мэрии городов федерального значения, высшие органы управления автономной области и автономных округов.

5. Принцип межотраслевого управления. Рассмотренное выше отраслевое управление занимает по отношению к межотраслевому управлению подчиненное положение, так как в процессе реализации межотраслевой координации и надведомственных контрольно-надзорных функций органы межотраслевого управления осуществляют деятельность по государственному регулированию, контролю и координации органов отраслевого управления. Однако координирующие полномочия имеют не только специальные органы межотраслевого управления. Практически все органы государственного управления в той или иной степени осуществляют также координирующие функции в рамках деятельности своего органа, которые имеют ограниченный масштаб действия.

Межотраслевое управление в широком смысле представляет собой управленческую деятельность органов управления, которая состоит в реализации возложенных на них функций и полномочий межотраслевого характера¹⁰⁷. Органы межотраслевого управления образуют систему, имеющую определенные функции, задачи, структуру, компетенцию, полномочия и использующую в своей деятельности специфические формы и методы управления.

¹⁰⁷ См.: Алексин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 2. С. 41.

Одним из существенных признаков межотраслевого управления является наличие у органа исполнительной власти полномочий по управлению в установленных законом пределах и в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции несколькими отраслями, сферами управления, группой предприятий или учреждений.

Межотраслевое управление имеет место в тех случаях, когда:

- 1) налицо потребность в управленческой деятельности надведомственного, контрольно-надзорного характера во многих сферах управления (например, стандартизация и сертификация продукции). Здесь межотраслевое управление осуществляет возложенные на него функции и полномочия координирующего, объединяющего характера;
- 2) необходимо создать специальный орган, который объединил бы под своим руководством деятельность многочисленных отраслевых и территориальных органов управления с целью решения конкретной задачи (например, создание министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; в Воронежской области в структуре администрации Воронежской области создан комитет по ликвидации последствий аварии на ЧАЭС); т.е. в данном случае руководство деятельностью нескольких органов управления (отраслевых, территориальных органов управления) осуществляется специально созданным координирующим органом. Деятельность субъектов межотраслевого управления в этом случае не имеет отраслевого профиля и связана с выполнением межотраслевых управленческих функций.

Для субъектов межотраслевого управления законодательством устанавливаются надведомственные полномочия межотраслевого значения, т.е. распространяющие свое действие на несколько отраслей, сфер управления и других субъектов межотраслевого управления.

В рамках осуществления межотраслевого управления могут применяться такие формы связей между субъектами и объектами управления, как непосредственное подчинение, прямое подчинение и оперативное подчинение. Оперативное подчинение включает в себя юридическую возможность осуществления административной власти одного субъекта управления по отношению к другому субъекту управления только по установленным законодательством вопросам и предметам ведения. По всем другим вопросам другой субъект управления никаким образом не подчинен первому.

Межотраслевое управление направлено на усиление в управлении координирующих, объединяющих и контролирующих функций и полномочий. Оно призвано выполнять конкретные задачи по координации определенной деятельности и сдерживать возможные отрицательные последствия ведомственного (отраслевого, централизованного) управления. Межотраслевое управление осуществляется так называемыми органами надведомственного, межотраслевого управления и межотраслевой координации по определенным направлениям управленческой деятельности (стандартизация, сертификация продукции, планирование и др.).

Межотраслевое управление осуществляют не только государственные комитеты (Государственный таможенный комитет РФ, Государственный антимонопольный комитет РФ, Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации, Государственный комитет РФ по статистике), но и федеральные министерства (Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство труда и социального развития РФ, Министерство государственного имущества РФ). Таким образом, деятельностью межотраслевого управленческого характера является сертификация, стандартизация, метрология, статистика, антимонопольная деятельность, таможенное дело, государственное управление имуществом, финансовое дело и др.

6. Принцип линейности и функциональности. Линейный тип организации государственного управления¹⁰⁸ традиционно считается простейшей¹⁰⁹ организационной формой строительства управления и состоит в установлении между руководством органа исполнительной власти (органа управления) и объектом управления прямых организационных связей, как правило, без находящихся между ними других звеньев управленческой структуры. Таким образом, каждый нижестоящий орган управления (организация) или каждый нижестоящий государственный служащий (должностное лицо) имеет вышестоящий орган (вышестоящего руководителя), которые наделены полномочиями по осуществлению властных организационно-правовых мероприятий и административных актов в отношении подчиненных практически по всем направлениям деятельности организации и осуществляемого ими руководства. При линейном способе управления исполнитель

¹⁰⁸ Иногда это называется принципом разделения управленческого труда; см.: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 68.

¹⁰⁹ См.: Кнорринг В.И. Искусство управления. М., 1997. С. 20; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшаев З.А. Российское административное право. С. 84.

(объект управления) получает указания и подчиняется только одному руководителю. Линейная власть объединяет множество управленческих функций, использует предоставленный ей в распоряжение огромный арсенал правовых, организационно-технических и распорядительных средств и, в конечном счете, призвана обеспечить качественное состояние объекта управления, за работу которого единолично отвечает руководитель.

Линейный тип организации управления базируется на таких формах связей между субъектами государственного управления, как *непосредственное подчинение* (когда между субъектом и объектом управления отсутствуют промежуточные звенья, а объект управления находится в значительной организационно-правовой зависимости от субъекта управления) и *прямое подчинение* (аналогичное непосредственному, но включающее в определенных случаях промежуточные звенья; прямые отношения между руководителями и другими сотрудниками персонала управления), т.е. линейное управление характеризуется прямым служебным подчинением. Непосредственное и прямое подчинение в целом характеризуется следующими чертами: принятие нормативных правовых актов управления, издание распоряжений и приказов, изменение структуры управления, принятие решений по вопросам государственной службы, распоряжение материальными и финансовыми средствами, применение мер дисциплинарного принуждения.

Функциональный тип организации управления в широком понимании предполагает рассредоточение специальных функций государственного управления для непосредственного выполнения по отдельным структурным подразделениям органа управления (по главным управлениям, управлениям, отделам, департаментам и т.д.): например, создаются отделы торговли, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, юстиции и пр.). При функциональном способе управления руководитель имеет несколько заместителей, с которыми он и осуществляет практическую работу, минимизируя контакты с другими служащими. Однако это не означает его полного отстранения от управления коллективом или государственным органом.

В более узком смысле функциональный тип организации государственного управления заключается в том, что для осуществления специальной функции (например, методического руководства, контроля, нормативного и программно-технического обеспечения, планирования, административного принуждения) внутри органа управления создается отдельное структурное подразделе-

ние, за которым нормативно устанавливается его статус: задачи, цели деятельности, организационная структура, функции, персонал, компетенция. Функциональная подчиненность подразделения задается выполнением отдельной управленческой функции при наличии нормативно установленных соответствующих полномочий. Это “рамочное” (“ограниченное”) подчинение в пределах осуществления конкретной управленческой функции; соответственно, предоставленное органу управления полномочие имеет ограниченный масштаб действия. Функциональная власть распространяется только на те службы и на тех работников, которые имеют функциональное подчинение этому органу управления; т.е. здесь отсутствует так называемое организационное подчинение.

Функциональный тип управления имеет место как в отраслевых, так и в межотраслевых органах управления. Отраслевые федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти включают в свою организационную структуру функциональные управления и отделы, которые в пределах своей компетенции имеют право давать соответствующие указания и рекомендации по отдельным направлениям управленческой деятельности, обеспечивая ее законность и эффективность (указания по внедрению в деятельность служащих программно-технических средств, по планированию управленческих мероприятий, по охране труда и технике безопасности и др.). При этом данные структурные подразделения подчиняются непосредственно министрам и их заместителям, т.е. только руководители могут принимать окончательное решение, что свидетельствует о преобладании линейного типа организации управления. Это подтверждает и практика последних лет: с развитием рыночных отношений, углублением процессов децентрализации государственного управления, приватизации и, соответственно, расширения самостоятельности как предприятий, находящихся в сфере министерского управления, так и государственных учреждений на первое место выходят функции государственного регулирования, надведомственные, координационные и контрольно-надзорные полномочия.

С целью объединения преимуществ линейной и функциональной организации управления и повышения его эффективности в некоторых случаях создается *линейно-функциональная структура управления* — такая структура, в которой одни органы принимают управленческие решения и реализуют меры по их исполнению, а другие органы обеспечивают этот процесс при помощи различных средств, способов и форм (консультационных, инфор-

мационных, статистических, контрольно-надзорных, координационных и пр.).

В административно-правовой литературе выделяются также *производственно-отраслевой* и *производственно-территориальный* типы структуры управления¹¹⁰. В производственно-отраслевой системе организации управления основными структурными подразделениями являются главные управления (управления), в подчинении которых находятся предприятия и учреждения по списку, утвержденному руководством органа государственного управления. Главные управления (управления) осуществляет полное и непосредственное руководство предприятиями и учреждениями и несут ответственность за их деятельность перед руководителями органа управления. Производственно-территориальный тип управления предполагает, что компетенция отраслевых структурных подразделений распространяется на меньшую территорию по сравнению с компетенцией и полномочиями самого органа управления, в структуре которого они находятся (например, конкретное управление Министерства топлива и энергетики Российской Федерации распространяет свои полномочия на определенную территорию, а самому министерству подчинены все соответствующие объекты управления на территории всей страны).

7. Принцип коллегиальности и единоначалия. Организация деятельности органов исполнительной власти осуществляется в форме коллегиального или единоличного управления (руководства). Коллегиальные начала в организации органа государственного управления состоят в том, что он представляет собой по составу и количеству должностных лиц коллегиальный орган (например, Правительство Российской Федерации). Коллегиальным является орган, который возглавляет созданная в соответствии с законом коллегия (группа лиц). В определенной степени коллегиальным органом можно считать и такой, организационная структура которого включает какую-то коллегия, которая этот орган не возглавляет. Во многих федеральных органах исполнительной власти создаются коллегии (например, коллегия Государственной налоговой службы РФ, коллегия Министерства труда и социального развития РФ); иногда создаются и правления федеральных служб (например, Правление Федеральной службы России по регулированию естественных монополий на транспорте)¹¹¹. Управленческие решения принимаются коллегиальным органом путем голосования.

¹¹⁰ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. С. 85—86.

¹¹¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 910.

Единоначалие означает, что орган управления возглавляет руководитель, несущий персональную ответственность за организацию и функционирование этого органа (например, федеральный министр, глава областной администрации). Руководитель осуществляет общее руководство органом управления, имеет контрольные полномочия, может применять к подчиненным меры дисциплинарного принуждения.

Глава 3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- § 1. Понятие, содержание и виды управления
- § 2. Социальное управление и его виды
- § 3. Теория управления и наука административного права
- § 4. Понятие государственного управления
- § 5. Признаки государственного управления
- § 6. Цели и основные задачи государственного управления
- § 7. Виды государственного управления
- § 8. Функции государственного управления
- § 9. Исполнительная власть и государственное управление
- § 10. Система понятий организации государственного управления
- § 11. Государственное управление и общественное управление

§ 1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ

Практически все отечественные учебники административного права последних пяти десятилетий начинались с главы о социальном управлении и его главном виде — государственном управлении. Во многом такой подход оправдан, так как позволяет логически предварить введение в науку административного права изучением его главной содержательной материи — государственного управления.

Традиционно определение понятия “управление” увязывается с терминами “администрация” и “кибернетика”. Далее рассматриваются вопросы системного подхода к управлению, понятия “система”, “элементы системы” “функции управления”. Представители различных наук — философы, социологи, правоведы, политологи, экономисты — вкладывают в это понятие специфический смысл.

Однако верным является и утверждение, что процесс управления во многом универсален, и даже в весьма различных сферах и отраслях он подчинен одним и тем же закономерностям.

Управление — это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты.

Управление как процесс воздействия* субъекта на объект управления немислим без *системы управления*, под которой, как правило, понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т.е. множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Участвующие в про-

цессе управления элементы объединяются в систему при помощи информационных связей, конкретнее — по принципу *обратной связи*.

“Управлять” — значит “направлять, руководить” (о чем-то заботиться, выполнять что-то по поручению, исполнять и распоряжаться). В 60-х гг. сформировалось новое научное направление — кибернетика¹; предметом которой стали процессы управления в различных областях. Используя математический аппарат, математическую логику и теорию функций, кибернетика объединила важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации в любых сложных динамических системах². При этом управление рассматривается на высоком уровне абстракции, а особое значение придается процедурам управления, его принципам, закономерностям и связям многочисленных элементов, образующих единую систему.

Понятие управления определялось представителями кибернетики как “целенаправленное воздействие субъекта управления — управляющей системы — на объект управления — сложную динамическую систему”³. Термин “система” означает организованные определенным образом взаимозависимые структурные соединения (элементы), имеющие специальные управленческие функции. Система управления включает в качестве самых крупных структурных соединений (элементов) субъект и объект управления. Однако превращение многочисленных разнообразных и разрозненных элементов в систему достигается только тогда, когда между ними устанавливаются взаимозависимые связи и непрерывные отношения, а также достигается такой уровень саморегуляции и организованности, который позволяет решать поставленные задачи и цели, качественно осуществлять управленческие функции. В “системе”, являющейся цельным и законченным образованием, каждый ее структурный элемент, имеющий относительную самостоятельность и независимость, решает отдельную задачу и осуществляет конкретную функцию; этот процесс в конечном итоге направлен на обеспечение функционирования системы в целом.

Итак, понятие “система”, раскрывающее сущность управления, характеризуется наличием следующих признаков: задачи и цели;

¹ См.: Берг А.И. Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М., 1964; Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958.

² См.: Кнорринг В.И. Искусство управления: Учеб. М.: БЕК, 1997. С. 6.

³ Берг А.И. Кибернетика — наука об оптимальном управлении. С. 20.

субъекты и объекты управления; функции; организационная структура; единство, самостоятельность и взаимозависимость элементов системы; определенные формы и методы деятельности.

Наличие в системе управления информационных отношений (так называемых прямых и обратных связей) обусловлено ее формальной иерархичностью, сложностью построения, особыми отношениями между структурными элементами, между субъектами и объектами управления. Прямые и обратные связи характеризуют непосредственное воздействие субъекта управления, использующего соответствующие полномочия на объекты управления, которые не являются пассивной стороной в управленческом процессе и информируют управляющий орган о процессах управления, проблемах, результатах деятельности. Исходя из этого под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. Весьма точное определение управления дал Г. В. Атаманчук⁴: управление — это целеполагающее, т.е. созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и пр.).

В литературе рассматриваются несколько видов систем: *технические системы* (энергосистема, информационно-вычислительная сеть, технологический процесс и пр.); *социально-экономические системы* (отрасли, отдельные предприятия, сфера обслуживания и пр.); *организационные системы*, основным элементом которых является сам человек⁵. Как правило, большинство членов общества входят в одну или несколько организаций, т.е. организационные отношения — характерная черта человеческого бытия. Люди входят в организацию с целью решения задач посредством процессов управления⁶. Организация — это сознательное объединение людей, характеризующееся началами системности, разумной организованности, структурированности и преследующее достижение определенных социальных целей и решение общественно значимых задач. В каждой организации имеют место управленческие процессы, необходимые для достижения ее целей и задач.

⁴ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. С. 29—30.

⁵ См.: Кнорринг В.И. Искусство управления. С. 2.

⁶ См.: Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М.: Гардарика, 1996. С. 8—9.

Любому управленческому процессу свойственны следующие характерные черты: а) необходимость создания и функционирования законченной системы; б) целенаправленное воздействие на систему, результатом которого становится достижение упорядоченности отношений и связей, способных выполнять поставленные задачи; в) наличие субъекта и объекта управления в качестве непосредственных участников управления; г) информация как главное связующее звено между участниками управления; д) наличие иерархии в структуре управления (элементы, подсистемы, отрасли, области); е) использование различных форм подчинения объекта управления субъекту управления, в рамках которых используются различные приемы, формы, способы, методы и средства управления.

Традиционно выделяются следующие типы управления:

1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами);

2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);

3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями). Каждый из данных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

Следует отметить, что сущность управления на протяжении многих десятилетий остается неизменной. Определяя управление, классик менеджмента А. Файоль приводит шесть следующих функций (операций):

1) технические операции (производство, выделка и обработка);

2) коммерческие операции (покупка, продажа и обмен);

3) финансовые операции (привлечение средств и распоряжение ими);

4) страховые операции (страхование и охрана имущества и лиц);

5) учетные операции (бухгалтерия, калькуляция, учет, статистика и т. д.);

6) административные операции (предвидение, организация, распорядительство, координирование и контроль).

Раскрывая смысл административной операции, ученый поясняет: “Управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать;

- п р е д в и д е т ь, то есть учитывать грядущее и вырабатывать программу действия;

- о р г а н и з о в ы в а т ь, то есть строить двойной — материальный и социальный — организм предприятия;

- *распоряжаться*, то есть заставлять персонал надлежаще работать;
- *координировать*, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия;
- *контролировать*, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отдаленным распоряжениям”⁷.

§ 2. СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЕГО ВИДЫ

Под социальным управлением понимается управление в сфере человеческой деятельности, управление общественными отношениями и процессами в обществе, управление поведением людей и их коллективами, управление организациями, в которых трудятся люди. Совместная общественная деятельность людей осуществляется в различных областях: например, в процессе производства и потребления материальных благ, в социально-политической, идеологической, этической, культурной, семейной сферах. Протекаемые в указанных областях процессы, отличающиеся порой особой сложностью и важностью, требуют руководства, т.е. приведения отношений в законченную систему, создания упорядоченности общественных связей. В каждой сфере, обладающей качественным своеобразием, приемлемы лишь специальные системы управленческой организации.

Таким образом, управленческое начало обязательно, в частности, и для социальной системы, в которой выделяются два участника управления — субъект и объект с прямыми и обратными связями между ними.

Сущность социального управления раскрывается в процессе анализа следующих его аспектов⁸:

- 1) управление как *абстрактное понятие* (это сознательное и целенаправленное воздействие на процессы, которые происходят в сфере общественной деятельности на основе использования объективных закономерностей);
- 2) управление как *функция* (это определенный род трудовой деятельности в управлении, который обособился в процессе специализации управленческого труда);
- 3) управление как *процесс* (это индивидуальная или коллективная человеческая деятельность, в ходе которой достигаются

⁷ Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление – это наука и искусство /А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М., 1992. С. 11—12.

⁸ См.: Атаев А. А. Управленческая деятельность: Практика и резервы организации. М.: Экономика, 1988. С. 11. См. также: Гвишиани Д. М. Организация и управление. М., 1998.

поставленные цели и решаются социальные задачи). Существует точка зрения, что “процесс управления — это порядок осуществления механизма управления”⁹; весьма интересным является мнение, что управленческий процесс — это процесс достижения нормативно установленных целей управления посредством использования организационно-правовых и иных средств управленческого воздействия¹⁰;

- 4) управление в *конкретной сфере* (это управление в различных сферах деятельности, имеющих специфические особенности, с учетом которых следует определять цели, задачи и организацию управления, предоставление соответствующих полномочий). В этом смысле государственное управление имеет существенные отличия от управления негосударственными коммерческими или некоммерческими организациями, от управления в политической партии, а управление наукой отлично от управления административно-политической сферой, равно как и управление внутренними делами, охраной общественного порядка — от управления в сфере строительства;
- 5) управление как *конкретная организация* (это отдельный орган управления, имеющий свое специальное назначение и особое место в механизме управления).

Содержанием социального управления является упорядочение общественных отношений, регулирование организации и функционирования социального порядка и общественных объединений, обеспечение условий для гармоничного развития личности, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Во всех этих случаях объектом управления становятся социально-волевые связи, поведение человека и его действия. Однако человек — это и субъект социального управления, которое осуществляется им в отношении других людей. В каждом конкретном случае субъектом социального управления выступают как отдельные личности, так и организации: государственные, общественные, международные.

Социальное управление включает понятие *социально-управленческой деятельности*, которое является более широким по отношению к термину “управление”. Управленческая деятельность предполагает наличие практического элемента в осуществлении управления, т.е. характеризуется непосредственным осуществлением функций социального управления — исполнением норм, правил, организацией, руководством, координированием, учетом и контролем.

⁹ Кожурин Ф.Д. Процесс управления. М.: Мысль, 1988. С. 60.

¹⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 714.

Создание организационной структуры социального управления — необходимое, но недостаточное условие достижения поставленной цели и решения задач управления. Реальность управления обеспечивается такими его качествами, как организованность, ответственность, подчиненность, сила, воля. Взятые в совокупности, они образуют новое качество — властность управления, т.е. наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями для успешной реализации возложенных на него управленческих функций. Таким образом, управление неотделимо от понятий “власть”, “государственная власть”. Властность управления обуславливает возникновение организационных связей, обеспечивающих подчинение участников совместной общественной деятельности желанию субъекта управления, его “господствующей” воле. Власть — это необходимое средство регулирования социальных процессов; она формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю и обеспечивает создание социального порядка, демократических основ жизни общества. Властность социального управления включает и такое социальное явление, как авторитет. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и самого управления (в широком смысле — авторитета самого государства), а с другой — добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. Баланс этих явлений и создает необходимое качество социальной управленческой деятельности.

Проблема власти (подчинения) в социальном управлении — центральная. Если в качестве примера взять государственное управление, то в литературе конца 80-х гг. мы найдем активное обсуждение таких тем, как перемещение акцентов с волевого воздействия субъекта управления на объект (т.е. управление в форме команды, управление-воздействие, директивное планирование, бюджетное финансирование, лимитированное снабжение) на отношения взаимной ответственности, партнерства, самостоятельности, договоров, координации, общего руководства¹¹. Эти рекомендации остаются актуальными и по сей день. Однако во все времена в конкретных ситуациях использовались такие функции управления, которые характеризуют административное содержание государственного управления и государственной исполнитель-

¹¹ См.: Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987; Лазарев В.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 148—149.

ной власти (административный акт, принуждение, контроль и надзор).

Властность социального управления проявляется в различных формах. Соблюдение надлежащего порядка в общественном объединении базируется на выработанных социальных нормах, моральных ценностях, традициях и правилах, установленных самим объединением. Добровольное подчинение этой власти — та основа, на которой создано само объединение. Государственное управление характеризуется реализацией властных (порой принудительных) полномочий, принятием административных актов, использованием установленных законом процедур. Осуществление власти в коммерческих организациях исходит из необходимости выполнения установленных законом предписаний и базируется на моральных нормах, а также на созданных самой организацией механизмах экономической мотивации работников.

Таким образом, социальное управление представляет собой общественные отношения между субъектом и объектом управления, сущностью которых является властное, организующее либо регулятивное воздействие субъекта управления на поведение (деятельность) людей и их организаций, являющихся участниками социально-управленческой деятельности. Социальное управление характеризуется тем, что оно: а) возникает в связи с потребностью организации в регулировании деятельности людей и их организаций, а также в установлении стандартов их поведения и действий; б) направлено на достижение целей и решения задач управления, заключающихся в удовлетворении публичных интересов путем осуществления совместной деятельности людей; в) использует имеющиеся властные полномочия и функции; г) осуществляется на началах подчиненности участников управленческой деятельности единой управляющей воле субъекта управления (лица, коллектива, организации).

Социальное управление включает несколько видов, различающихся по целям, задачам, функциям, субъектам и их полномочиям, а также процедурам управления:

- 1) *государственное управление* (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти);
- 2) *местное управление* (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное самоуправление);
- 3) *общественное управление* (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);
- 4) *коммерческое управление* (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).

§ 3. ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ
И НАУКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Государственное управление как вид социального управления, направленный на обеспечение жизнедеятельности общества и регулирование общественных отношений, имеет особое предназначение и обладает специфическими функциями и признаками.

Прежде чем определить понятие государственного управления, целесообразно рассмотреть вопрос о государственно-правовом характере управления и структуре теории государственного управления.

Государственное управление содержит объективные и субъективные предпосылки своего осуществления¹². Государственное управление субъективно, так как оно — плод мысли и действий людей (государственных служащих, должностных лиц). Ответственность за содержание управления должны нести те, кто является субъектом управления. Будучи субъективным по содержанию, государственное управление объективно детерминировано теми условиями и факторами, в рамках которых оно функционирует. Представляется состоятельным мнение о том, что механизм общественной детерминированности государственного управления его общественно-политической природой можно выразить следующим образом:

природа → цели → функции → структура → процесс → принципы.

Важно также то, что государственное управление существует для того, чтобы познавать публичные потребности и интересы, оценивать и структурировать их, ставить цели, разрабатывать решения и совершать действия по их практическому удовлетворению. Поэтому социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть представлен единой цепью взаимосвязанных общественных явлений, опосредованной государством как субъектом управления¹³:

потребности → интересы → цели → решения → действия → результаты.

Общая теория государственного управления включает в себя следующие необходимые элементы:

- 1) цели и задачи государственного управления;
- 2) соотношение функций управления с другими функциями государственной деятельности;
- 3) взаимодействие органов государственного управления с другими органами государства — парламентом, правительством, судами;

¹² См.: Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 33—49.

¹³ Там же. С. 33—34, 36.

- 4) организация государственного управления и его система;
- 5) роль и назначение человека в государственном управлении, т.е. значение персонала управления.

Основными областями теории государственного управления являются:

- 1) персонал управления (публичная служба);
- 2) руководство и взаимодействие в управлении;
- 3) бюджет;
- 4) организация, планирование;
- 5) информация и информационные технологии;
- 6) законодательство.

Предмет теории государственного управления и предмет административного права во многом соотносимы, так как это родственные науки: *теория управления*, включая управленческую политику, и *теория административного права* принадлежат к семейству *управленческих наук*. Современная управленческая наука развивается по следующим направлениям: государственно-управленческая теория; организация управления; бюджет и финансы; персонал и организация управления; персонал управления и руководство (стиль, методы работы и т.д.); информация в системе управления (технология информации); региональная и муниципальная управленческая политика; право и управление; управление и окружающая среда; планирование и решение; государство, управление и экономика; управленческий труд и социальная политика; международный порядок и управленческие отношения.

Отраслевые управленческие науки имеют специфические предметы изучения. Административное право устанавливает в правовых формах управление и его процедуру; оно определяет законность совершения каких-либо управленческих действий, т.е. допустимы ли они внутри системы управления в качестве правовых явлений. Теория управления оценивает управленческие действия с точки зрения целесообразности, эффективности, полезности и значимости.

К сожалению, в системе современного российского юридического образования теория управления не является обязательным курсом. Однако будущим юристам не обойтись без основательного изучения следующих вопросов: а) соотношение государственного управления с понятиями “парламент”, “правительство”, “политические партии”, “общественные объединения”; б) формирование управления под влиянием исторических и организационно-теоретических основ; в) задачи, ресурсы и инструментарий государственного управления; г) процесс принятия управленческих решений; д) планирование и координация; е) управленческий кон-

троль; ж) государственная служба; з) реформа государственного управления.

Прошло уже почти тридцать лет с того времени, когда в отечественной юридической литературе был поставлен вопрос о воссоздании науки управления. Речь шла именно о ее воссоздании, поскольку зачатки этой науки, как известно, возникли еще в первые годы советской власти¹⁴. Однако в 30-е гг. развитие управленческих исследований было прервано административными мерами.

Теоретическое осмысление феномена государственного управления в более поздний советский период находилось на достаточно высоком уровне¹⁵. В 1968 г. была издана книга “Научные основы государственного управления в СССР”, в которой была сделана попытка обосновать предмет науки управления и рассмотреть основные ее проблемы. В последующие годы активное исследование теории государственного управления было проведено такими авторами, как Б. П. Журавский (“Очерк теории государственного управления, 1987 г.), Б. М. Лазарев (“Государственное управление на этапе перестройки”, 1988 г.), А. В. Оболонский (“Человек и государственное управление”, 1987 г.), М. И. Пискотин (“Социализм и государственное управление”, 1988 г.). Появлялись и работы, посвященные отдельным аспектам проблемы государственного управления (например, книга В. И. Крюкова “Компьютеризация государственного управления: сущность и правовые проблемы”, 1990 г.). К сожалению, постепенно интерес к теории государственного управления снизился. Авторы ограничиваются рассмотрением на страницах периодической печати¹⁶ самых общих, организационных вопросов государственного управления.

В 1997 г. было опубликовано фундаментальное исследование Г. В. Атаманчука, посвященное теоретическим вопросам государственного управления, которое представляет собой цельную сис-

¹⁴ О некоторых проблемах управления в СССР и в современной России см.: Кнорринг В.И. Искусство управления. С. 50–57.

¹⁵ См.: например: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Юрид. лит., 1972; Он же. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1978; Он же. О механизме обеспечения законности в управлении экономикой //СГП. 1990. № 7. С. 32–38; Система органов городского управления: (Опыт социологического исследования) /Под ред. П.Н. Лебедева. Л.: Изд-во ЛГУ, 1980; Служащий советского государственного аппарата / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юрид. лит., 1970; Совершенствование аппарата государственного управления. Киев: Наук. думка, 1982.

¹⁶ См.: Государственное управление и развитие: Национальный доклад к 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН //РВ. 1996. 10 янв.; Емельянов А. Государство и демократия // РВ. 1996. 12 марта; Пашков Б. Государственное управление: пути обновления //РВ. 1996. 9 апр.; Иванов С., Рациборинский Н. Государственное управление: проблемы становления //РВ. 1996. 3 апр.

тему основополагающих знаний об управлении (государственном управлении), его организации, обеспечении и рационализации¹⁷. В настоящее время эта книга является по существу главным учебником для студентов, изучающих теорию государственного управления. Особенно интересны главы курса лекций Г. В. Атаманчука, посвященные правовому регулированию государственного управления¹⁸.

Необходимость развития теории государственного управления признается сейчас большинством государствоведов, административистов, в том числе и практическими работниками в сфере государственного управления, хотя еще несколько лет назад это подвергалось сомнению. Аргументом служило то, что проблемы теории государственного управления рассматриваются наукой административного права и что обособление теории государственного управления обеднит науку административного права; при этом многими признавалось, что административное право имеет специфический правовой аспект исследования и регламентацию государственно-управленческой деятельности. Однако до той поры, пока не сложилась теория государственного управления, науке административного права, расширяя свой предмет и охватывая некоторые неправовые проблемы в области управления — отдельные принципы, методы управления, структуру аппарата управления, научную организацию управленческого труда и т.д., — приходилось все глубже анализировать чисто управленческие вопросы. В настоящее время углубление и расширение предмета собственно теории государственного управления привело к достаточно четкому отграничению ее от структуры и предмета административного права. В учебные планы системы юридического образования вводится и новая учебная дисциплина “Теория государственного управления”¹⁹. Вместе с тем никогда никому не удастся отделить до конца теорию государственного управления и само административное право, которые являются по сути разными ветвями одной науки об управлении. Учитывая важное значение государственного управления в жизни общества, все, кому предстоит выполнять управленческие функции, должны знакомиться с ними и с проблемами их эффективного выполнения еще на студенческой скамье. Это становится еще более актуально в период создания новой системы государственного управления, когда она динамично реформируется и когда изменяются базовые условия функционирования системы управления экономикой и обществом.

¹⁷ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления.

¹⁸ Там же. С. 203—294.

¹⁹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления.

Следует признать, что в области как развития теории государственного управления, так и внедрения ее в учебные планы высших юридических учебных заведений наблюдается отставание нашей страны от зарубежных стран, в которых давно в течение десятилетий преподается цикл управленческих наук (например, “Организация управления”, “Теория общего государственного управления”, “Социология управления”, “Психология управления”). Во многих странах (например, в Германии и Франции) учреждены высшие школы по изучению проблем управления, а также по практическому обучению студентов и повышению квалификации управленцев-чиновников.

Говоря о перспективах развития теории государственного управления, важно подчеркнуть, что это и государствоведческая, и административно-правовая дисциплина, которая должна быть сосредоточена на проблемах именно государственного управления. Иными словами, наука о государстве, исполнительной власти, его функциях и задачах должна давать достаточную сумму специальных, профессиональных знаний в такой сложной деятельности, как государственное управление. Другая же наука — административное право — должна концентрироваться на изучении правового регулирования в сфере государственного управления. Отличие теории государственного управления от административного права состоит в том, что теория государственного управления рассматривает его как комплексное, единое, системное образование, избегая анализа юридического аспекта проблемы. Теория государственного управления рассматривает право лишь во взаимодействии с другими элементами, сторонами и регуляторами управления. В силу наличия целостного подхода к изучению государственного управления как общественного явления теорию государственного управления можно отнести к социологии или политологии. Теория административного права есть наука об управленческом праве (праве управления), а теория государственного управления представляет собой науку о структурных, социологических характеристиках управления и управленческой деятельности, ее содержании, принципах, методах, стиле. Управление как предмет социологии показывает социологический “срез” теории управления, т.е. это один из многих подходов к изучению управления наряду с историческим, философским, экономическим, психологическим, этическим и, конечно, юридическим.

Изучение теории государственного управления с позиций социологии (“социология управления”) вызывает определенные и, надо сказать, обоснованные возражения, поскольку в этом случае теория государственного управления лишается таких институтов,

как научная организации труда публичных служащих (чиновников), технология управления, его техническое оснащение и т.д. Вместе с тем и в этих областях социологические аспекты имеют весьма важное значение.

Теория государственного управления в большей мере является абстрактной научной дисциплиной, изучение которой представляет известную сложность. Но, конечно, не следует недооценивать и практический аспект этой науки, так как она выявляет, изучает и разрешает возникающие в практике управления проблемы, пытается предвидеть негативные результаты, моделирует и планирует проведение реформ управления с целью совершенствования управленческой деятельности.

В последние годы как теория, так и практика государственного управления получили заметное развитие. Если посмотреть с практической точки зрения, то государственное управление в Российской Федерации осуществляется в настоящее время органами исполнительной власти в порядке государственной деятельности в рамках установленных полномочий и компетенции на основе использования множества организационно-правовых форм, правовых средств и правового механизма, устанавливаемых законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Управленческая деятельность включает, в частности, управление делами общества; обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина; поддержание режима законности, общественного порядка и общественной безопасности; установление и реализацию основ федеральной политики, федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социально-культурного, национального развития; исполнение бюджета; контроль в финансовой и налоговой сферах; охрану окружающей природной среды; руководство государственной собственностью; внешнеторговую деятельность; координацию вопросов здравоохранения, образования, социальной защиты.

Характер государственного управления модифицируется соответственно изменениям базовых экономических отношений в обществе. Сфера государственного управления экономикой существенно сокращается. С развитием и углублением рыночных отношений в стране государственно-управленческая деятельность в области экономики и хозяйственного строительства должна сводиться в основном к государственному регулированию²⁰, т.е. к ограниченному воздействию на субъекты права с целью регулирования происходящих процессов и отношений в интересах как государства, так и других субъектов права.

²⁰ О сущности государственного регулирования см. в § 8 настоящей главы.

В настоящее время важное значение приобретают следующие мероприятия, входящие в компетенцию органов исполнительной власти:

- 1) разработка политики, направленной на создание конкретных программ (приватизации, инвестиционной деятельности, энергетической, программы реформы системы обороны и безопасности; обеспечения федерализма и т.д.);
- 2) регулирование экономики (государственное регулирование хозяйственных отношений, государственное стимулирование предпринимательства, обеспечение равноправия форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей и т.д.);
- 3) применение государством установленных в законодательстве мер государственного принуждения в строго обозначенных ситуациях (необходимый элемент демократического правового порядка);
- 4) обеспечение прав и свобод граждан; повышение действенности правовой защиты личности; становление судебной власти;
- 5) реформирование кадровой политики и института государственной службы;
- 6) повышение качества нормотворческой деятельности исполнительных органов государства;
- 7) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;
- 8) регулирование деятельности предприятий негосударственного сектора (коммерческих организаций);
- 9) обеспечение государственного контроля и надзора за деятельностью всех сфер, находящихся в управлении государства.

§ 4. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Термин “государственное управление”, видимо, не потеряет, несмотря на изменения в понятийном аппарате различных наук, изучающих этот феномен, своего важнейшего значения в практике функционирования государства, по крайней мере, до тех пор пока существует само государство. Именно с позиций взаимосвязи понятий “государство” и “управление” следует и рассматривать сущность государственного управления. При этом не исключено, что с развитием новых политических и экономических отношений могут изменяться формы и методы управления, возрастать важность отдельных функций управления и ослабевать значение других.

К определению понятия “государственное управление” можно подходить с разных точек зрения. Иногда управление определяется как такая государственная деятельность, которая не является ни правосудием, ни законотворчеством²¹. Классическая дефиниция управления дана В. Еллинеком²²: управление — это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законотворчества и правосудия. Это так называемое негативное определение государственного управления выделяет и связывает воедино такие явления и институты, как государственное управление и правительство в качестве исполнительного органа единой государственной власти (а также других органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, реализующих в определенном объеме функции государственного управления (для чего государство делегирует им необходимые полномочия). Органы государственного управления и местного самоуправления и образуют исполнительную власть. Местное самоуправление играет большую роль в данной сфере, хотя Конституция Российской Федерации не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Понятия “государственное управление” и “правительство” различаются между собой: например, задачей правительства является прежде всего достижение целей политического руководства, в то время как государственное управление в первую очередь направлено на непосредственное осуществление функций управления в различных административных отраслях, на выполнение положений законодательных актов, действующих в сфере государственного управления.

Англо-американские авторы определяют управление следующим образом: управление объединяет ту область деятельности государства и его различных структур, в которой исполняются планомерно и целенаправленно выработанные политические решения²³.

С точки зрения системности, государственное управление представляет собой чрезвычайно сложную динамическую систему, каждый элемент которой продуцирует, передает, воспринимает, преобразует регулирующие воздействия таким образом, что они упорядочивают общественную жизнь. Признаку системности государственного управления в специальной литературе²⁴ уделяется особое внимание, так как в эту деятельность вовлечены миллионы управ-

²¹ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München, 1988. S. 1—5.

²² См.: Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6.

²³ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München, 1988. S. 5—8.

²⁴ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 38, 92—110.

ленцев (государственных служащих и должностных лиц), принимающих и исполняющих правовые акты управления, а также граждан, и кроме того, колоссальные финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Системность государственного управления обеспечивает достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо она связывает в единое целое при помощи управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъекты и объекты управления.

Все определения государственного управления содержат указание на его главное содержание — целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения, цель которого — упорядочение, организация соответствующей системы и оказание на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечение ее должного функционирования и возможного изменения. Необходимо отметить, что такое воздействие обеспечивается именно силой государства, т.е. властным характером используемых в процессе управления методов и средств. Г. В. Атаманчук указывает на три обязательных свойства государственного управления: 1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; 2) распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); 3) системность²⁵.

С точки зрения своего назначения, государственное управление представляет собой явление, призванное осуществлять исполнительную власть. Исходя из этого основополагающего признака К. С. Бельский определяет государственное управление как основанную на законе, организующую, юридически-властную деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящую в непосредственном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством. Автор справедливо подчеркивает, что государственное управление включает в себя планирование, издание правовых актов, подбор кадров, координирование и контроль²⁶. В литературе можно встретить еще одно негативное определение государственного управления: “Бюрократическое управление — это управление такими делами, которые невозможно контролировать при помощи экономических расчетов”²⁷. Однако это не значит, что “успешное управление государственными делами не имеет никакой ценности... что оно не имеет цены на рынке, что его ценность не может быть выявлена путем

²⁵ Там же. С. 35—39.

²⁶ См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995. С. 67.

²⁷ Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993. С. 43.

операций на рынке и, соответственно, не может быть выражена в деньгах”²⁸.

С организационной точки зрения, государственное управление — это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно, — это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

Государственно-правовой характер управления определяется следующими признаками:

- во-первых, в процессе управления осуществляются функции государства при соблюдении интересов государства (публичных интересов) и обеспечении прав и свобод граждан;
- во-вторых, функции управления осуществляются специально создаваемыми государством субъектами по поручению и от его имени или другими субъектами, которым государство передает часть своих полномочий в сфере управления;
- в-третьих, все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами.

Приведенная выше общая характеристика государственного управления не решает проблемы его исчерпывающего определения ввиду масштабности осуществляемых им функций и реализуемых полномочий. Государственные функции, как известно, реализуются всеми государственными органами, которые составляют единую государственную власть. В рамках этого единства имеются существенные различия в методах и формах реализации функций. Соответственно выделяются самостоятельные виды государственной деятельности, характеризующиеся специфическим назначением, особыми субъектами, способами реализации государственных функций.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающие вышеизложенные положения.

1. *Государственное управление в широком понимании* — это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность

²⁸ Там же. С. 42.

представительных органов власти, прокуратуры, судов, и т.д.)²⁹. Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Статья 11 Конституции Российской Федерации гласит, что: 1) государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации; 2) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Следовательно, деятельность как представительных (законодательных), так и исполнительных, а также судебных органов государственной власти подпадает под одно понятие “государственная власть”, т. е. “управление государством”. Иначе говоря, государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения.

Функции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти. Последние (например, областная Дума) осуществляют контроль за деятельностью своих образований, комитетов и комиссий, заслушивают отчет главы администрации, осуществляют подбор кадров для работы в аппарате этих органов. Прокурор осуществляет контроль за деятельностью нижестоящих прокуроров. Главная задача судов — отправление правосудия, при этом председатель суда и судьи выполняют и управленческие функции, такие как организация работы по повышению квалификации работников, по приему граждан, заявлений и жалоб и т.д. Данный вид управления в указанных государственных органах можно назвать внутренним управлением, т.е. управлением внутри системы органов самостоятельной ветви государственной власти.

Государственное управление в узком понимании — это административная деятельность, т.е. деятельность органов исполни-

²⁹ Ученые подчеркивают, что государственное управление осуществляют все государственные структуры. Этого мнения придерживается Г. А. Туманов. См.: О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам “Лазаревских чтений”) // ГиП. 1997. № 6. С. 18.

тельной власти, исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. Такая трактовка поддерживается рядом научных разработок, а также ст. 10, 77, 78, 110—117 Конституции Российской Федерации и другими законодательными актами. Административное право рассматривает государственное управление лишь в узком понимании.

К государственному управлению в узком смысле относится практическая деятельность Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, центральных органов федеральной исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, российских агентств, федеральных служб, федеральных комиссий, федеральных надзоров), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам исполнительной власти, реализующим функции управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления; они также осуществляют функции административного принуждения, привлечения к административной ответственности виновных в совершении административных правонарушений. В деятельности именно этих органов с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие государственному управлению как особому виду государственной деятельности.

Понятие государственного управления включает в себя важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

- *государственная управленческая деятельность* — это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;
- *область государственного управления* — это сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление народным хозяйством, управление в социальном культурной и административно-политической областях);
- *отрасль государственного управления* — это система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, управление транспортом, управление сельским хозяйством, управление

- строительством, управление внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством); разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;
- *сфера государственного управления* — это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование); в этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах;
 - *орган государственного управления (исполнительной власти)* — это субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах; наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Поскольку государственное управление осуществляется и посредством принуждения (“принуждающее” управление), то в качестве субъектов управления можно выделить организации, не относящиеся к органам исполнительной власти, которым делегированы соответствующие полномочия принуждающего характера: а) *суды общей юрисдикции* при рассмотрении дел об административных правонарушениях; б) *мировые судьи*, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации; в) *общественные объединения (организации)* и другие субъекты, уполномоченные государством применять меры контроля и принуждения, а также выполнять важные государственно-управленческие функции (например, общество по охране прав потребителей; лица, занимающиеся частной нотариальной практикой).

§ 5. ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление, понимаемое в узком смысле, имеет следующие признаки:

1. Государственное управление представляет собой особый *вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти*, которая отличается от деятельности по реализации законодательной и представительной власти по форме, методам и

содержанию. Государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов.

2. Государственное управление *наряду с правоприменением осуществляет административное правотворчество* (правоустановление)³⁰. Правотворческая деятельность заключается в том, что органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и утверждают обязательные для других субъектов права (объектов управления) правила поведения, контролируют соблюдение этих правил и самостоятельно осуществляют административную юрисдикцию (правоохранительную деятельность).

3. Государственное управление осуществляется везде, где возникает необходимость в обеспечении исполнения законодательных актов, а также защиты прав и свобод граждан (*признак всеобщности*). Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества — хозяйственно-экономическое строительство, социально-культурная и административно-политическая сферы (*признак масштабности*). Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации; в последнем случае имеет место государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур.

4. Государственное управление — *это непрерывная, постоянная и планомерная деятельность*, основанная на объективных закономерностях функционирования исполнительной власти и направленная на обеспечение государственных интересов, прав и свобод граждан, общественного порядка и безопасности. В процессе государственного управления решаются задачи и осуществляются функции государства и обеспечиваются как интересы государства, так и конституционные права и свободы граждан.

5. Государственное управление *осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти*, которые создаются государством как на уровне Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации и образуют систему органов государственного управления. Действуя по поручению и от имени государства и реализуя функции государственного управления, эти органы наделяются полномочиями государственно-вла-

³⁰ См.: Алексин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учеб.: В 2 ч. М.: ТЕИС, 1994. Ч. 1.: Сущность и основные институты административного права. С. 7.

стного характера и действуют в пределах компетенции, установленной для них нормативными правовыми актами.

6. Государственное управление *отвечает принципу законности*, т.е. деятельность органов исполнительной власти основывается на положениях и требованиях федеральных законов и законодательных актов субъектов Российской Федерации. Эта деятельность не должна противоречить и подзаконным нормативным правовым актам, изданным самими органами государственного управления. Иными словами, управленческая деятельность осуществляется органами только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции. Иногда государственное управление определяется как “бюрократическое управление” (при этом исключается отрицательное значение этого термина), т.е. такое управление, которое “должно следовать детально разработанным правилам и предписаниям, установленным властью вышестоящего органа. Обязанность бюрократа — выполнять то, что велят ему эти правила и предписания. Его свобода действовать в соответствии с собственными убеждениями ограничена”³¹. Вместе с тем известная свобода действий необходима и для “бюрократа”; государственные служащие (должностные лица) могут осуществлять управление по своему усмотрению³².

7. Государственное управление *строится на основе вертикальных* (субординационных, иерархических) *и горизонтальных связей и отношений*. В большей мере распространены вертикальные отношения, т.е. отношения строгого подчинения административной и дисциплинарной власти субъектов управления. В последние годы появились новые формы организации — горизонтальные отношения, основанные на равенстве субъектов управления. В данном случае можно говорить о перераспределении полномочий между органами исполнительной власти, заключении административных договоров.

8. Государственное управление *основывается на принципе организационности*, т.е. для него характерно многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Организационная деятельность органов государственного управления включает исполнение как внешних, так и внутренних административных функций. Внутриорганизационная деятельность осуществляется также законодательными органами,

³¹ Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. С. 41.

³² См., например: Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению //СГП. 1990. № 1. С. 23—26.

судами, прокуратурой, создавая при этом необходимые условия для реализации непосредственных функций самих этих органов (законотворчество, правосудие, осуществление прокурорского надзора). Органы исполнительной власти сочетают внутреннее управление (создание структуры органа управления, подготовка квалифицированных служащих, т.е. самоорганизация) с внешним управлением, т.е. осуществлением соответствующим субъектом управления функций внешнего характера и воздействия на объекты управления.

9. Государственное управление реализует полномочия юрисдикционного характера, т.е. *обеспечивает административный (внесудебный) порядок осуществления* органами исполнительной власти так называемого *“принуждающего” управления* (например, наложение административных взысканий, применение мер предупреждения или пресечения).

§ 6. ЦЕЛИ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главные признаки государственного управления обуславливают множественность и разнонаправленность его целей³³. Цели государственного управления раскрывают его главные существенные характеристики с точки зрения конечного результата управленческого воздействия на общество. В зависимости от качества этого конечного результата определяются и цели управления. Основопологающая цель государственного управления — обеспечение оптимальной организации и структурирования, создание квалифицированного персонала управления, осуществление руководства, координации и регулирования процессов, протекающих в отношениях субъекта и объекта управления.

Существует ряд критериев классификации подобных целей, однако главным из них является, на наш взгляд, общее и специфическое содержание управленческой деятельности. Соответственно выделяются следующие цели государственного управления:

- *социально-экономические цели*, т.е. упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;
- *политические цели*, т.е. вовлечение в управление всех политических сил в стране, поддержание процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;

³³ Подробно о целях государственного управления см.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 111—120.

- *обеспечительные цели*, т.е. обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и безопасности, необходимого уровня благосостояния;
- *организационно-правовые цели*, т.е. формирование правовой системы, способствующей реализации основных функций государства и решения его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований.

С учетом намеченных целей определяются *основные задачи* государственного управления:

1. *Создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан, их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов.* В этом случае речь идет о так называемом “обеспечительном”, “созидающем”, “положительном” управлении. Государство осуществляет управление организациями (публичными структурами), которые играют в жизни общества важную социально-культурную роль и выполняют общественно-полезные функции (например, управление в сфере оказания социальной помощи, управление в сфере здравоохранения и образования); деятельность управляемых организаций и учреждений направлена на воспитание и обучение людей, удовлетворение их интересов, повышение благосостояния. Эта задача государственного управления преимущественно осуществляется специальными органами управления в области управления социально-культурной жизни и хозяйственного строительства. Здесь не применяется государственное принуждение и не осуществляется юрисдикционная функция.

2. *Обеспечение общественного порядка и безопасности.* Решение данной задачи направлено на защиту правопорядка, самого государства и граждан от угрожающей опасности: это, например, борьба с эпидемиями, наводнениями, беспорядками, нарушением правил дорожного движения, правил противопожарной безопасности, контроль за промышленной деятельностью, способной причинить вред людям и окружающей природной среде. Для решения этой задачи создаются специальные органы государственного управления, которые наделяются специальными полномочиями. Эта задача решается посредством применения мер административного принуждения, т.е. здесь имеет место “принуждающее” (“правоохранительное”) государственное управление.

3. *Государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни, и государственная поддержка некоторых предприятий и организаций.* В данном случае речь идет об особой государственной под-

держке некоторых отраслей экономики³⁴, отдельных производств³⁵, народных промыслов³⁶, о заботе о тех регионах страны³⁷, в которых сложилась сложная ситуация, а также о некоторых муниципальных образованиях³⁸; сюда относится поддержка конкретных областей культуры и экономики, создание новых культурных учреждений (театров, библиотек). Типичными инструментами такого вида государственного управления являются план, субсидии, дотации.

4. *Создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения.* Эта задача государственного управления выделяется особо, ибо от качественного функционирования механизма налогообложения, сбора налогов зависит благосостояние всего общества. Решение этой задачи направлено на укрепление финансовой основы государства³⁹. Поэтому органы государственного управления в данном случае могут применять не только регулирующие механизмы, но и меры государственного принуждения.

5. *Создание кадрового потенциала управления* (государственной службы). Эта задача особенно важна потому, что именно государственные служащие практически выполняют функции госу-

³⁴ См., например: Постановление Правительства РФ от 8 января 1997 г. № 19 “О государственной поддержке рыбной отрасли в 1997–1998 годах”; Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности: Утв. Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 1997 г. № 1523 //РГ. 1998. 6 янв.

³⁵ Например, меры государственной поддержки производства самолетов Ил-96М/Т намечены в постановлении Правительства РФ от 4 февраля 1997 г. № 125 (см.: СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 730); Постановление Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 7 “О мерах поддержки производства отечественных телевизоров” (СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 380).

³⁶ См., например: О дополнительных мерах государственной поддержки народных художественных промыслов Российской Федерации: Пост. Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1116 //СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4190.

³⁷ См., например: Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. № 1589 “О неотложных мерах по стабилизации и развитию экономики Ставропольского края” (РГ. 1998. 10 янв.); Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1997 г. № 1664 “О реформировании системы государственной поддержки районов Севера” (РГ. 1998. 22 янв.).

³⁸ См., например: Временное положение о государственной поддержке наукоградов: Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 79 //СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 618.

³⁹ В рамках решения этой задачи в поле зрения государственных органов находится и такая более общая современная задача, как укрепление финансовой дисциплины. Для ее решения Президент Российской Федерации 14 мая 1998 г. издал Указ № 554 “О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации” (см.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145). Правительство Российской Федерации 12 мая 1998 г. также приняло постановление № 438 “О мерах по укреплению финансовой дисциплины” (см.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2154).

дарственного управления, имея для этого необходимые полномочия.

§ 7. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление урегулировано публичным (административным) правом, при этом отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат частно-правовой (гражданско-правовой) регламентации. Поэтому следует различать *суверенное государственное управление* и *частно-правовое* (фискальное) *управление*. Эти виды управления характеризуются различными правовыми формами. Если государственное управление осуществляется в форме публичного права, то тогда говорят о суверенном (публичном) управлении, реализуемом самим государством (его органами, государственными служащими) либо от его имени; если управленческая деятельность установлена частным правом, то здесь речь идет о фискальном, или частно-правовом управлении.

Суверенное управление — это управление *принуждающее* (правоохранительное, атакующее, “нападающее”, ограничивающее права субъектов права, жесткое), т.е. применяющее меры административного принуждения. В данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, взыскательного и восстановительного характера. Здесь возможно временное ограничение прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главным принципом “принуждающего” управления является законность.

В отечественной административно-правовой литературе последних десятилетий проблемы фискального управления не затрагивались, поэтому целесообразно рассмотреть это понятие с точки зрения западноевропейского административного права.

Термин “фискальное управление” возник в эпоху абсолютизма. Согласно теории фискальной политики того времени, государство рассматривалось как объединение двух правовых субъектов (частей): суверенного государства и фискального государства. Фискальное государство находится в зависимом положении по отношению к установленному правопорядку и подчиняется юриспруденции суверенного государства. Термином “фискус” (фискус, фиск — от латинского “денежная корзина”, “мешок собирателя налогов”, “касса”) обозначалось самостоятельное юридическое лицо,

существующее как бы параллельно властвующему государству. Сегодня такое понимание преодолено, и государство рассматривается как единое и неделимое юридическое лицо, однако терминология частично сохранилась. Сегодня идет речь о “фискусе”, если имеется в виду само государство и если оно выступает в качестве субъекта частного права, а также государственное имущество (государственное состояние), т.е. наличие денежных средств в государстве. Фискальное управление — это управленческая деятельность, осуществляемая в форме частного (гражданского) права.

Фискальная деятельность государства имеет место в тех случаях, когда само государство не выступает в роли суверенного участника правоотношений. Фискальное управление предполагает равноправие государства как участника частно-правовых отношений, т.е. оно участвует в общей конкурентной экономической жизни, получает финансовые доходы, увеличивает свое состояние или продает его, совершая при этом соответствующие действия. Фискальная деятельность осуществляется для достижения государственно-управленческих целей и решения государственно-правовых задач путем участия в экономической жизни; таковой деятельностью является, например, заключение служебных договоров со служащими (нечиновниками), осуществление строительства дороги (улицы), приобретение и отчуждение земельных участков. С точки зрения финансовой науки, термин “фискальный” имеет отношение к приобретению доходов, увеличению государственной казны⁴⁰. Поэтому фискальное управление иногда называют финансовым управлением.

К фискальному управлению в широком смысле относятся прежде всего торговые сделки и операции, а также управление, приносящее экономическую прибыль. Частная область государственно-го управления охватывает материальные (экономические) потребности управления, т.е. когда государство выступает в качестве частного предпринимателя и заключает различные договоры. К ним относятся, например, договоры купли-продажи, которые имеют целью обеспечение управления необходимыми для управленческой деятельности материалами (формирование и обеспечение

⁴⁰ Еще во времена Петра I был создан специальный механизм, по своему характеру наполовину полицейский, наполовину финансовый, в задачу которого входила борьба с сокрытием доходов и другими финансовыми злоупотреблениями. В данном случае имеется в виду созданный в 1711 г. институт фискалов, которые могли доносить на любое лицо, даже на самое высокопоставленное; в случае подтверждения доноса фискалы получали половину штрафа с уличенного, а в случае ложности доноса они не несли никакой ответственности. См.: Оболонский А. В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994. С. 61.

деятельности персонала управления, приобретение материалов, техники, канцелярских принадлежностей, земельных участков для возведения административного здания), договоры подряда с дорожно-строительными предприятиями, договоры лизинга и договоры на сервисное обслуживание, трудовые договоры со служащими и рабочими, находящимися на публичной службе. Государство участвует в этих договорах не только в качестве “заказчика” и “потребителя”, но также в качестве субъекта, желающего получить экономическую (финансовую) прибыль как “самостоятельный предприниматель” на равных с другими предпринимателями.

К наиболее распространенным сферам реализации фискального управления в западноевропейской практике относятся: создание государственных пивоваренных заводов, предприятий по изготовлению фарфора, горно-промышленных предприятий, банков, телевизионной рекламы в средствах массовой информации, продажа дерева из леса, принадлежащего общине⁴¹.

Фискальное управление может также осуществляться как хозяйственная деятельность органов публичной власти по обеспечению “нормального” существования общества (например, государственное обеспечение электроэнергией, газом, водой, теплом; организация самими городами, поселками и другими административно-территориальными единицами уборки мусора, очистки сточных вод, ликвидации вредных веществ и т.д.). Такое управление, которое можно назвать *созидающим*, “положительным”, является необходимым атрибутом современного социального государства. Положительное фискальное управление — это забота государства о нормальном существовании людей; это и управление образованием, и социальным строительством (строительством жилья на льготных условиях для определенных категорий населения), и управление в области здравоохранения, экономики, транспорта, электроснабжения, водоснабжения и т.д. Подобная форма организации управления распространена во многих странах, причем она допускается лишь в определенных случаях. Там, где не имеется четкого правового регулирования со стороны государства, положительное управление могут осуществлять частные предприятия. Например, община (город, поселок) или орган ее управления (совет, бургомистр) обязаны управлять водообеспечением населения, проживающего на территории общины. Органы управления могут осуществлять управление в этой области самостоятельно, создав муниципальное предприятие; кроме того, община может

⁴¹ См.: Braun H.D., Müller H.L., Kanzok U. Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß. 3. Aufl. Berlin, Bonn, Regensburg. 1992. S. 43.

делегировать управление частной коммерческой организации, которая является субъектом частного права (субъектом гражданско-правовых отношений). В этом случае отношения между коммерческой организацией и водопользователями будут носить частно-правовой характер. Если же водоснабжение организуется муниципальными органами (органами местного самоуправления), то тогда эти отношения являются публично-правовыми.

Приведенные примеры показывают, что государство в ряде случаев действует на частно-правовой сцене, а конкретные отношения определяются частно-правовыми нормами и принципами. Возникающие при этом споры по германскому праву (например, из-за направления публичного заказа какой-то организации) рассматриваются судами общей юрисдикции (тогда как все споры, связанные с государственным управлением, разрешаются административными судами).

Управление с точки зрения его организации в принципе одинаково во всех сферах, однако следует различать *общее управление* и *особенное (специальное) управление*. Общее управление предназначено для любого вида управленческой деятельности и реализуется одинаковыми механизмами, формами и методами независимо от отраслей и сфер управленческой деятельности. Особенное управление распространяется на конкретные сферы и области — финансы, строительство, сельское хозяйство, горное дело, внутренние и иностранные дела и т.д.

§ 8. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Анализ функций государственного управления позволяет не только более глубоко понять его назначение и содержание, но и выявить его нерешенные проблемы с целью ликвидации пробелов в его материально- и административно-процессуальном правовом регулировании, разработки направлений и определения средств его совершенствования и дальнейшего реформирования как с организационной (структура управления), так и с содержательной точки зрения (формы, методы управления, правовые средства). Проблема управленческих функций позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности органов управления в различных материалах и средствах.

Функция управления — это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются при помощи конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов

управления, подчиняющее воздействие). Наряду с функциями государственного управления выделяются функции органов государственного управления (т.е. их управляющее воздействие на объекты), а также управленческие функции всех органов государства (т.е. органов представительной и судебной властей). Эти функции имеют ряд сходных признаков (например, по субъекту и объекту управления). Одним из важных вопросов является *правовое установление* функций государственного управления в функциях органов государственного управления, т.е. последние должны иметь нормативно определенную компетенцию, обеспечивающую качественное выполнение функций государственного управления.

Следует согласиться с мнением В. И. Кнорринга, что при большом числе функций управления любая их классификация не является абсолютной, так как в ней могут существовать смежные или даже перекрывающие друг друга элементы. В качестве общих управленческих функций, отражающих важнейшие этапы организации управленческого процесса, В. И. Кнорринг выделяет функции *организации, планирования, мотивации и контроля*⁴². Г. В. Атаманчук классифицирует функции государственного управления на *внутренние* (управление внутри государственной управляющей системы) и *внешние* (воздействие государственных органов на управляемые объекты), *общие* (отражающие сущностные моменты управления) и *специфические* (отражающие особенное содержание отдельных воздействий)⁴³. К общим функциям управления он относит организацию, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль⁴⁴.

В настоящей работе функции управления будут рассматриваться как функции управленческого права (права управления) и как функции органов исполнительной власти (государственного управления).

8.1. Функции государственного управления как управленческого права

Функции государственного управления обусловлены его внутренними свойствами и принципиальными чертами, раскрывающими его сущность и социально-правовое назначение. Функции государственного управления — это функции самого государства, ибо государственное управление есть решение задач и осуществление функций государства, практическое исполнение субъекта-

⁴² См.: Кнорринг В.И. Искусство управления. С. 9—18.

⁴³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 120—125.

⁴⁴ Там же. С. 124.

ми управления своих обязанностей и компетенции государственных органов.

С точки зрения административно-правовой теории, государственное управление является правовым институтом, в котором действуют нормы *административного материального права* (организация государственного управления; виды органов федеральной государственной исполнительной власти; их задачи и функции; положения об этих органах власти, устанавливающие их правовое положение) и *административного процессуального права* (управленческие процедуры, порядок деятельности органов управления, издание административных актов и т.д.). Соответственно следует различать функции государственного управления как социально-государственного явления от функций государственного управления как правового института. В этом смысле можно соотносить *функции права* (управленческое право) и *функции государства* (деятельность государственных органов, профессиональная деятельность государственных служащих). Выявление данного соотношения базируется на сравнении функций государства и права. Эти две категории взаимосвязаны, напрямую воздействуют друг на друга и имеют как общие черты, так и различия. Единство функций права и государства заключается в том, что они призваны решать общие задачи. Различие функций права и государства состоит в том, что они являются выражением различных сущностей, определяющих их специфику и самостоятельный характер; имеют разные способы и формы осуществления; не совпадают по числу и видам; разными являются также пределы осуществления функций⁴⁵.

Функции государственного управления в юридическом смысле — это социально обусловленные направления правового воздействия на государственно-управленческие отношения. Отражая специфику свойств государственного управления как государственно-правового явления, функции объединяют содержательную и процессуальную стороны государственного управления⁴⁶.

Главной функцией управленческого права является нормативное регулирование государственно-управленческих отношений, преследующее важнейшие социальные цели, такие как организация государственного строительства, создание государственного аппарата, обеспечение эффективного его функционирования, гарантирующего благосостояние общества, защиту прав, свобод и

⁴⁵ См.: Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права. Н. Новгород, 1995. С. 33–34.

⁴⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. С. 239.

законных интересов человека и гражданина, т. е. организация в целом государственно-управленческих отношений и нормальное функционирование самого управления.

Управленческое право выполняет традиционные для правовой системы функции⁴⁷:

- *обеспечительную* (выполнение задач и функций государства и его органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, по реализации компетенции государственных органов, по оказанию эффективного влияния на социальные процессы в целом);
- *интегративную* (объединение всех элементов политической системы, государственного аппарата, всего общества для достижения социально значимых целей и удовлетворения публичных интересов);
- *регулятивную* (регулирование общественных отношений с использованием имеющихся правовых возможностей, методов организации, принуждения, стимулирования, ответственности и т.д.). Регулирующая функция охватывает также следующие сферы: разработка и реализация политики, направленной на создание конкретных программ (приватизации, инвестиционной деятельности, энергетической, программы реформы систем обороны и безопасности; обеспечения федерализма и т.д.); регулирование хозяйственной жизни в стране (государственное регулирование хозяйственных отношений, государственное стимулирование предпринимательства, обеспечение равноправия форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей и т.д.); управление предприятиями и учреждениями государственного сектора; регулирование деятельности предприятий негосударственного сектора (коммерческих организаций); регулятивная функция включает в себя и организующую функцию государственного управления;
- *коммуникативную* (обеспечение социально полезного накопления и целенаправленного использования информации о процессах, происходящих в системе государственных органов, использование общественного мнения о результатах функционирования управления и направлениях его реформирования); иногда эту функцию называют информационной;

⁴⁷ См.: Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права: Учеб. для вузов. М., 1995. С. 64—73; Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1976; Радько Т.Н. Функции права //Общая теория права. Н. Новгород, 1993. С. 267—270; Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977.

- *охранительную*, или функцию принуждения (применение уполномоченными должностными лицами мер предупредительного, принудительного и восстановительного характера с целью поддержания режима законности в системе государственного управления). Будучи в большей мере присуща так называемому “принуждающему” управлению, охранительная функция является необходимым элементом демократического правового порядка;
- *организационную* (создание структурированной системы органов государственного управления, находящихся во взаимодействии друг с другом и имеющих соответствующие правовое положение, полномочия и компетенцию);
- *правосоздающую* или правотворческую⁴⁸ (разработка и принятие правовых актов, регламентирующих как организационные, так и процессуальные отношения в системе государственного управления). Данная функция способствует реализации самих государственных функций, ибо нормативные правовые акты призваны обеспечить деятельность государственных органов и их служащих;
- *функцию контроля* (обеспечение государственного контроля и надзора в сфере управленческой деятельности государства).

Как известно, одним из важнейших направлений теории государственного управления является создание кадрового управленческого потенциала — государственной службы, которая непосредственно реализует функции государственного управления. По своим функциям государственная служба сравнима с социально-правовым назначением всего государства и государственного управления. В. М. Манохин справедливо отмечает, что государственная служба органически связана с государством, с его местом и ролью в жизни общества. Задачи и функции государства находят свое реальное воплощение в деятельности государственных служащих. В государственной должности заключена часть компетенции государственного органа, она является органической

⁴⁸ Известный русский государствовед Н. М. Коркунов писал: “Исполнительная власть не только делает частные распоряжения, но устанавливает и общие правила, и чем шире развивается управление, чем разнообразнее его задачи, тем большее развитие получает и нормирующая деятельность администрации. ... Один только вопрос остается теперь спорным: вопрос о том, может ли правительство своими указами самостоятельно устанавливать нормы? Большинство современных государствоведов полагают, что самое различие законодательства и управления предполагает уже недопустимость установления юридических норм иначе как законодательным порядком, что иначе самое это различие не имело бы смысла”. См.: Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1874. С. 32—33.

частью его структуры и имеет целью организацию личного состава государственного органа, т.е. государственных служащих⁴⁹.

8.2. Функции государственного управления как основные направления деятельности органов исполнительной власти (содержательный подход)

Функции государственного управления как проявление практической деятельности органов исполнительной власти обусловлены социальной ролью государства и специфическим назначением органов государственной исполнительной власти. Вопрос о функциях государства и государственного управления не лишен спорных моментов⁵⁰. Функции государства реализуют все государственные органы, составляющие единую государственную власть. В рамках этого единства имеются существенные различия в методах и формах реализации функций. Соответственно выделяются самостоятельные виды государственной деятельности, отличающиеся специфическим назначением, особыми субъектами — государственными органами (государственными служащими), способами реализации государственных функций.

В самом общем виде функции государства и его органов — это основные направления деятельности государства, обеспечивающие его социальное благосостояние, гарантирующие реализацию прав и свобод человека и гражданина, стабильное и эффективное управление государством и обществом. Размышляя о функциях управления и отмечая специфику каждой общей функции, ее структурную обособленность, Д.Н. Бахрах подчеркивает, что их связывает организационное единство субъекта управления. Он различает три группы функций по их содержанию:

- 1) функции ориентирования системы: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство;
- 2) функции обеспечения системы: кадровая, материально-технического обеспечения, финансирования, организационно-структурного обеспечения, информационного обеспечения;

49 См.: Манохин В.М. Государственная служба // Советское административное право. Гос. управление и административное право. М., 1978. С. 291.

50 См., например: Аржанов М.А. Государство и право в их соотношении. М., 1960; Вайтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979; Бачило И.Л. Функции органов управления: (Правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 23—44; Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969; Манов Г.Н. Советское общенародное государство: Цели, задачи, функции. М., 1978; Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права С. 33—34; Черноголовкин А.Т. Теория функций социалистического государства. М., 1970.

- 3) функции оперативного управления системой: непосредственного регулирования деятельности, учета, контроля, оценки (всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т. д.)⁵¹.

Подчеркивая возможность такого подхода к изучению функций государственного управления, следует сделать ряд оговорок. Например, едва ли стоит относить информационное обеспечение к группе функций обеспечения системы, так как функции ориентирования системы также могут включать и информационное обеспечение. Функции материально-технического обеспечения и финансирования рассматриваются Д. Н. Бахрахом лишь в обеспечивающей системе, хотя они присущи и оперативному управлению. Представляют интерес суждения и других авторов о видах функций управления вообще и государственного управления в частности, об их разграничении с функциями конкретных органов управления⁵².

Функции государственного управления обуславливаются объективными закономерностями. Содержание каждой функции предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает в себя конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления⁵³.

Основные функции государственного управления — это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

К основным функциям государственного управления можно отнести⁵⁴:

1. *Информационное обеспечение* деятельности государственных органов, т. е. сбор, получение, обработку и анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленчес-

⁵¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. М. БЕК, 1996 С. 67—68.

⁵² См.: Бачило И. Л. Функции управления: Содержание и правовое управление // СГП. 1969. № 12. С. 33—35.

⁵³ О содержании государственного управления см.: Бачило И. Л. Функции органов управления: (Правовые проблемы и реализация.) С. 43—47.

⁵⁴ К. С. Бельский относит к функциям государственного управления планирование, организацию, подбор кадров, распорядительство, координирование, составление бюджета, надзорно-контрольную функцию. См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995. С. 57—61.

кой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления⁵⁵. Под информацией в данном случае понимается совокупность сведений о системе управления, происходящих в ней изменениях, формах соприкосновения управленческой системы с внешним миром, внутриорганизационных и внешних управленческих связях. Эффективное публичное управление основано на сборе, анализе, оценке, передаче и использовании информации в целях поддержания управленческого процесса, осуществления функций управления и решения социально важных задач. Точность информации, логичность и оперативность информационных процессов — это важные условия оптимального информационного обеспечения системы управления.

2. *Прогнозирование и моделирование* развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления. Прогнозирование — предвидение изменений в развитии и результате каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа. Прогнозирование — это необходимый инструмент в деле принятия важнейших управленческих решений, без него невозможно определить последствия социальных процессов, будущее состояние общества в целом, мобильность и эффективность деятельности государственных органов. Прогнозирование, как и информационное обеспечение, является важным условием эффективного выполнения многих функций государства и государственного управления, в частности планирования. Моделирование — это создание системы управления, предназначенной для спланированного управления, решения задач и достижения поставленных целей. Моделирование в управлении — аналог эксперимента в естествознании.

3. *Планирование* — это определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций (экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т.д.); кроме того, это разработка целей, задач и направлений развития и реформы государственной деятельности и государственного управления. В процессе реализации функции планирования создаются программы по развитию отношений в

⁵⁵ См.: Кнорринг В. И. Искусство управления С. 22—28.

различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные⁵⁶, региональные⁵⁷ и комплексные программы), а также программы по изменению и улучшению деятельности органа государственного управления и его структуры. Иногда при разработке программы утверждаются и Положения об администрации такой программы⁵⁸. Особое значение имеет планирование в кадровой сфере. Например, Правительство РФ утвердило Государственный план подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации⁵⁹.

Процесс планирования реализуется в несколько этапов (число их может быть различным): 1) оценка достигнутых результатов системы управления, реального ее состояния с точки зрения всех составляющих ее элементов и качества их функционирования; 2) установление потенциальных возможностей управленческой системы; 3) определение новой цели и формулировка новых задач управления; 4) предложения по внесению изменений в систему управления, включая применяемые способы и управленческие средства; 5) установление форм и методов контроля за выполнением планируемых мероприятий или задач.

4. *Организация* — это формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организация в узком смысле — это упорядочение структуры органов государства, штатов, персо-

⁵⁶ См. например, Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1207 “О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998—2000 гг.” Речь идет о федеральных целевых программах “Дети Севера”; “Развитие индустрии детского питания”, “Планирование семьи”, “Дети-сироты”, “Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних” и др. (РГ. 1997. 23 окт.); Федеральная миграционная программа на 1998—2000 годы: Утв. Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 //РГ. 1997. 27 нояб.

⁵⁷ См.: Областная целевая программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на 1997—2000 годы: Утв. Постановлением Администрации Воронежской области от 29 декабря 1997 г. № 1310 //Коммуна. 1998. 18 марта.

⁵⁸ См.: Положение об администрации Федеральной целевой программы освоения Нижнего Приангарья: Утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 66 //СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 487.

⁵⁹ См.: Положение о порядке и условиях участия в конкурсном отборе специалистов для реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации: Утв. первым зам. Председ. Правительства РФ //РГ. 1998. 13 янв.; Положение о порядке обеспечения работой специалистов, подготовленных в соответствии с Государственным планом подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 44 //СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 475.

нала, процессов государственного управления. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. *Распорядительство*, т. е. оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т. д.). Распорядительство в узком смысле — это дача текущих указаний руководящими государственными служащими (должностными лицами).

6. *Руководство* — это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство — это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. *Координация*⁶⁰ — это согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления. Координация — это формирование “ансамбля” управленческой деятельности автономных административных центров и обеспечение гармоничного его функционирования. Если, например, существует несколько самостоятельных организационных систем, каждая из которых имеет собственную сферу деятельности, цели, задачи и методы осуществления функций, и требуется решить проблему соединения усилий различных органов управления, то в данном случае возможно создание органа управления, наделенного координационными полномочиями (в настоящее время координационными органами являются преимущественно государственные комитеты Российской Федерации, некоторые федеральные министерства⁶¹ и иные органы исполнительной власти, реализующие функции межотраслевой координации и контрольно-надзорные функции). Правительство РФ также создает специальные координационные органы: например, Межведомственная комиссия по рассмотре-

⁶⁰ См. подробно: К о з л о в Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством. М., 1976.

⁶¹ Например, в Положении о Министерстве науки и технологий Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 сентября 1997 г. № 1158, отмечается, что это министерство является также координирующим органом деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ (СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4382).

нию вопросов государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции (утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г.)⁶² создана для координации действий заинтересованных органов исполнительной власти по обеспечению государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, разработке решений в области контроля за полным и регулярным поступлением в федеральный бюджет доходов, в том числе акцизных сборов, охраны прав потребителей и здоровья населения страны. Данная комиссия является важным государственным органом, имеющим собственные задачи, права, состав; ее решения обязательны для всех федеральных органов исполнительной власти, представленных в этой комиссии, а также для организаций, действующих в сфере производства и оборота этилового спирта из всех видов сырья и алкогольной продукции. В июле 1997 г. образована «Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов»⁶³, целью которой также является координация действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реструктуризации угольной промышленности России; 16 октября 1997 г. Постановлением Правительства РФ утверждено «Положение о Межведомственной комиссии по времени и эталонным частотам»⁶⁴, которая является координационным органом в области создания и использования государственных систем и средств единого времени и эталонных частот. Функция координации часто используется вместе с функцией контроля и надзора.

Использование координационных механизмов создает условия для успешного достижения целей и решения задач государственного управления всеми участниками управленческих отношений, вовлеченными в общий управленческий процесс. Функции координации в той или иной мере свойственны каждому органу государственного управления, ибо руководители этих органов и их структурных подразделений постоянно осуществляют согласование внутренней и внешней деятельности подчиненных им субъектов.

8. *Контроль* — это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных

⁶² См.: РГ. 1997. 16 окт.

⁶³ См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3652.

⁶⁴ См.: РГ. 1997. 30. окт.

органов, а также конкретных действий субъектов управления⁶⁵; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль — это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. В определенных сферах государственной деятельности органы государственной власти постоянно усиливают контроль за совершением тех или иных действий⁶⁶. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор⁶⁷, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений).

9. *Регулирование* — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования. Регулирование — это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права с целью обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

Результаты реорганизации системы государственного управления и системы органов исполнительной власти в России в течение последних нескольких лет дают основания говорить об имею-

⁶⁵ См., например: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987; Климов В.А. Контроль в системе социалистического управления. Саратов, 1987; Кряжков В. Конституционный контроль в Российской Федерации // Рос. Федерация. 1994. № 10. С. 18—20; Мелкадзе О.В. Контроль: информация, координация, эффективность. Тбилиси: Сабчота Сакортвело, 1986; Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. Л.: Изд-во ЛГУ, 1979; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974; Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // СГП. 1988. № 3. С. 10—19; Чиркин В.Е. Контрольная власть // ГиП. 1993. № 4. С. 10—19; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.

⁶⁶ См., например: О мерах по усилению государственного контроля внешнеторговой деятельности в сфере военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами": Указ Президента РФ от 20 августа 1997 г. № 907 (СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3955); О введении государственной регистрации этилового спирта и спиртосодержащих растворов из непищевого сырья: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1030 (СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3971).

⁶⁷ См., например: Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений: Постановление Правительства РФ от 16 октября 1997 г. № 1320 // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4794.

щем место перераспределении государственно-управленческих функций: происходит сокращение объектов непосредственного государственного управления и усиливается тенденция *государственного регулирования*⁶⁸. Значение государственного регулирования в последние годы заметно возросло как в теории⁶⁹, так и в законодательстве⁷⁰. Под этим термином понимается регламентация государством в законодательных и иных нормативных правовых актах общих требований к государственной управленческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти. Полный перечень направлений реализации функции государственного регулирования достаточно велик; укажем лишь некоторые из них: определение правил поведения и действия в конкретной сфере посредством нормативного правового акта; установление конкретных процедур управления (сертификация, лицензирование, налогообложение, регистрация и т.д.); установление механизма контроля требуемых действий, т.е. осуществление контрольной и координационной деятельности, реализация надведомственных полномочий; формулировка задач и этапов управленческой деятельности и т.д.⁷¹

⁶⁸ Это понятие часто используется в нормативных актах вместе с термином “контроль”, что подчеркивает активную роль государства в осуществлении главнейших управленческих функций. См., например: Положение “О Реестре субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль”: Утв. Постановлением Федеральной энергетической комиссии РФ от 19 декабря 1997 г. № 127/7 //РВ. 1998. 12 марта.

⁶⁹ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 2. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. С. 7—9.

⁷⁰ Законодатель активно использует термин “государственное регулирование”. Например, в постановлении Правительства Российской Федерации “Об уполномоченном федеральном органе по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп” от 28 февраля 1996 г. № 191 установлена необходимость возложения функции уполномоченного федерального государственного органа по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп на Государственный комитет Российской Федерации по промышленной политике. В соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177 (в ред. Указов Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326 и от 29 ноября 1996 г. № 1611) “О структуре федеральных органов исполнительной власти” Государственный комитет по промышленной политике был ликвидирован, а его функции переданы вновь созданному Министерству промышленности Российской Федерации (см.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082.; № 37. Ст. 4264; № 50. Ст. 5625).

⁷¹ На обеспечение государственного регулирования направлено, например, Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1004 “О совершенствовании государственного регулирования лотерейного и игорного бизнеса в Российской Федерации” (см.: СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4167).

Органы исполнительной власти, осуществляющие функцию государственного регулирования в соответствующей сфере, могут заключать между собой соглашения о взаимодействии в целях повышения эффективности государственного регулирования. Например, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, Министерство здравоохранения РФ, Федеральный горный и промышленный надзор России и МВД РФ являются органами государственного регулирования ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при использовании атомной энергии; они могут заключать соглашения о взаимодействии в целях повышения эффективности государственного регулирования ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при использовании атомной энергии и исключения дублирования их функций⁷².

Государственное регулирование в сфере управления экономическими процессами, т.е. публично-правовое обеспечение рыночной экономики предполагает, по мнению Б. Б. Хангельдыева, поддержание баланса между гражданско-правовым и административно-правовым методами регулирования экономических отношений и отношений собственности, сочетание частно-правовых действий частных (коммерческих) организаций и властно-организационных мер со стороны государственных органов, которые призваны обеспечивать защиту прав товаропроизводителей, рынок в целом от монополизации и завышения цен, препятствующих свободной конкуренции на рынках товаров и услуг⁷³.

Итак, содержание государственного регулирования складывается из следующих элементов: нормативное установление общих требований в конкретной сфере управленческой деятельности; экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей; государственная поддержка и защита российских разработчиков, производителей и потребителей; контроль за выполнением установленных законом требований и положений; координационное управление; реализация надведомственных контрольно-надзорных полномочий. Функция государственного регулирования все чаще находит свое отражение в федеральных и иных законодательных актах⁷⁴.

⁷² См.: Указ Президента РФ от 21 января 1997 г. № 26 «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» //СЗ РФ. 1997. № 4. Ст. 518. В августе 1998 г. впервые были приняты меры по государственному регулированию в коммерческом банке «СБС-АГРО» //РГ. 1998. 29 авг.

⁷³ См.: О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») //ГиП. 1997. № 6. С. 24.

⁷⁴ См., например: Федеральный закон «О государственном регулировании развития авиации» от 8 января 1998 г. //РГ. 1998. 14 янв.

В некоторых отраслях государственного управления государственное руководство и управление невозможно, да и нецелесообразно заменять государственным регулированием: например, управление внутренними делами, иностранными делами, юстицией подчинено режиму централизованного прямого управления. Вместе с тем в отраслях управления промышленностью и хозяйственным строительством уже давно применяется на практике механизм государственного регулирования, так как он в большей мере способствует созданию благоприятных экономических, организационных и юридических условий для функционирования предприятий, коммерческих и некоммерческих организаций. Государственное регулирование отрицает прямое административное вмешательство органов государственного управления в производственную и иную хозяйственную деятельность предприятий и организаций; оно использует такие правовые средства, как установление стандартов, конкретных управленческих процедур, а также налоги, сборы, тарифы, пошлины, государственный заказ.

Государственное регулирование характеризуется как “положительное” государственное управление, т.е. непрерывное решение вопросов общественной и государственной жизни государством и его исполнительно-распорядительными органами. В сферу деятельности этих органов и должностных лиц попадают вопросы налогообложения, таможенной деятельности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, борьбы за экологическую чистоту, стандартизации и сертификации, ветеринарии и т.д. Государственное регулирование лишено таких черт, как “юрисдикционность”, принуждение, подавление, наказание, прямое властное воздействие; оно препятствует вмешательству государственных органов в производственную и хозяйственно-финансовую деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, предприятий, объединений, организаций. Государственное регулирование — это созидание, содействие благосостоянию населения и обеспечение правовой защиты субъектов исполнительной власти и административно-правовых отношений.

10. *Учет* — это фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о наличии и движении документов, имеющих важное значение для государственного управления в целом; это фиксирование в количественном выражении всех факто-

ров, влияющих на организацию и функционирование государственного управления. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов; система учета, как правило, включает в себя органы управления на федеральном, региональном, ведомственном и муниципальном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области. Термин “государственный учет” используется в законодательной практике (например, Постановление Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1298 утвердило “Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов”)⁷⁵. Учет должен вестись в соответствующих сферах на основе конкретных положений, в рамках установленных процедур и, как правило, в правовых формах, каковыми являются, например, регистры, реестры, кадастры и пр. (например, Положение о создании и порядке ведения регистра жилых домов, строящихся на территориях субъектов Российской Федерации: Утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 октября 1997 г. № 1348)⁷⁶.

Если согласиться с мнением немецкого ученого Л. фон Мизеса о том, что исполнительная власть в демократическом обществе “ограничена не только законом, но и бюджетом”⁷⁷, то следует признать правильной и точку зрения К. С. Бельского, считающего, что функцией государственного управления является составление бюджета⁷⁸ и направление его парламенту для принятия в качестве закона. “Демократический контроль, — пишет Л. фон Мизес, — это бюджетный контроль. Ключи от казначейства находятся в руках у народных представителей. Ни одного цента не должно быть истрачено без согласия парламента. Использовать государственные средства на цели, не санкционированные парламентом, запрещено законом”⁷⁹.

⁷⁵ См.: РГ. 1997. 30 окт.

⁷⁶ См.: РГ. 1997. 30 окт. См. также: Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов: Утв. Постановлением Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1298 //СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4782; Положение о государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1301 //СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4787.

⁷⁷ М и з е с Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. С. 39.

⁷⁸ См.: Б е л ь с к и й К.С. Феноменология административного права. С. 60.

⁷⁹ М и з е с Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. С. 39. См. также: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. //РГ. 1998. 12 авг.

Политическая функция государственного управления обусловлена “практической” (“деятельной”) сущностью управленческой, исполнительной деятельности, ибо правительство и другие органы исполнительной власти в конечном итоге реализуют политическую волю законодателей, выраженную в принимаемых парламентом законах. Государственное управление осуществляет государственную политику, выработанную парламентом и правительством страны. Именно поэтому государственное управление призвано обеспечивать стабильность общественных отношений.

Среди общих функций государственного управления, которые совпадают с функциями государственной службы, выделяются:

- осуществление государственной кадровой политики на уровне федеральной государственной власти и субъектов РФ;
- комплектование персонала государственных органов с учетом способностей, профессиональных, личностных и нравственных качеств служащих;
- формирование реестра государственных должностей; формирование и ведение реестра государственных служащих;
- организация государственной службы;
- установление социально-правовых условий и гарантий, необходимых для деятельности персонала государственных органов;
- планирование и прогнозирование развития персонала государственных органов (государственной службы);
- организация и методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией), повышением квалификации и стажировкой государственных служащих;
- установление требований к государственным должностям и квалификационных требований к государственным служащим;
- анализ состояния и эффективности государственной службы в органах государственной власти;
- контроль за деятельностью персонала государственной службы;
- координация деятельности по реализации задач, которые вытекают из нормативных актов, регламентирующих государственно-служебные отношения;
- координация разработки проектов нормативных актов по вопросам организации государственной службы;
- формирование современной информационно-аналитической сети, включающей: информацию о системе нормативных ак-

- тов государственной службы, федеральном и региональном составе персонала, об обобщенной практике деятельности государственных органов, о мировом опыте правового регулирования профессионального чиновничества, проводимых научных исследованиях в сфере государственной службы;
- информирование населения (общественности) о деятельности государственных органов и государственных служащих;
 - организация методической работы государственных органов в сфере государственной службы;
 - организация разработки и контроля исполнения стандартов государственной службы.

К *специфическим функциям* государственного управления (что обусловлено специфическими видами государственного управления, например, “принуждающего”) относятся: осуществление государственного принуждения в сфере поддержания правопорядка и общественного порядка, а также государственное регулирование или иное организационное воздействие по ограниченному и целесообразному вмешательству в сферу экономики и социально-культурного строительства, объекты управления которых зачастую не принадлежат государству и обладают значительной самостоятельностью в выборе решений и их реализации.

Так, в сфере обороны страны и поддержания общественного порядка государственное управление выполняет следующие специфические функции: обеспечение достаточной обороноспособности страны; установление и поддержание пограничного режима, охрана государственной границы; поддержание общественного порядка и общественной безопасности; защита жизни, здоровья граждан и собственности от преступных и иных правонарушений. Для органов, обеспечивающих безопасность граждан и государства, особую значимость приобретают функции борьбы с организованной преступностью, коррупцией, наркобизнесом.

В сфере экономики и социально-культурного строительства выделяются следующие специфические функции государственного управления: повышение народного благосостояния; социальная защита населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума; обеспечение рационального, полного и комплексного использования природных ресурсов; охрана природной среды; конверсия оборонной промышленности с использованием наукоемкого производства для выпуска высококачественных и конкурентоспособных на мировом рынке товаров; создание условий для развития рентабельного сельскохозяйственного произ-

водства и предприятий по безотходной переработке сельскохозяйственной продукции; государственное регулирование экспорта и импорта, установление таможенных тарифов, направленных на содействие первоочередному ввозу новейшего оборудования для технического перевооружения производства и вывозу готовой продукции и оборудования, а не сырьевых невосполнимых ресурсов; государственное регулирование цен (в первую очередь, на продукцию предприятий-монополистов) и налогообложения во избежание чрезмерной дифференциации доходов нескольких процентов преуспевающего населения и значительной части служащих государственных бюджетных организаций, рабочих, крестьян, студентов.

Особенности объекта государственной деятельности и государственного воздействия на объекты управления (например, методическое, техническое руководство, специальный государственный надзор) отражают *специальные функции* государственного управления. Специальные управленческие функции могут дополнять общие функции, например, специальная функция изучения общественного мнения дополняет такие функции, как информационное обеспечение, прогнозирование, планирование, организация управления.

Перечень специальных функций государственного управления установить чрезвычайно трудно, так как государственный орган имеет множество направлений деятельности, обеспечивающей выполнение его основных задач.

К специальным функциям государственного управления можно отнести:

- разработку и введение нормативов численности, материальных, финансовых и трудовых затрат государственных органов;
- обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание персонала государственного органа;
- выработку критериев оценки эффективности деятельности государственных служащих;
- проведение исследований в различных государственных органах;
- разработку нормативных правовых актов, устанавливающих государственно-служебные отношения либо другие правоотношения в специальных государственных органах.

Каждый из функционирующих в стране федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и т.д.) выполняет ряд закрепл-

ленных за ним функций государственного управления, которые представляют собой функции специальных органов государства, органов исполнительной власти. Например, утвержденное Указом Президента РФ от 23 июня 1995 г. Положение о Федеральной службе безопасности РФ⁸⁰ устанавливает в разделе 3 многочисленные функции этого государственного органа. В качестве примера можно привести некоторые из них:

- организация исполнения федеральных законов, иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти в органах федеральной службы безопасности;
- участие в разработке и реализации государственных программ обеспечения безопасности РФ; выработка на основе прогнозов развития внутривнутриполитической, социально-экономической и криминогенной обстановки в стране предложений по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности РФ;
- организация и осуществление в пределах своих полномочий контрразведывательной деятельности;
- организация и осуществление оперативно-розыскной деятельности, производство дознания и предварительного следствия по делам о преступлениях, расследование которых отнесено к ведению органов федеральной службы безопасности;
- осуществление во взаимодействии с другими государственными органами мер по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, незаконным оборотом оружия и наркотических средств;
- осуществление разведывательной деятельности;
- обеспечение безопасности объектов оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасности в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок;
- обеспечение собственной безопасности органов федеральной службы безопасности;
- обобщение практики применения законодательства РФ об обеспечении безопасности РФ, в установленном порядке внесение предложений по его совершенствованию; участие в подготовке проектов соответствующих нормативных правовых актов РФ; осуществление методического руководства органа-

⁸⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 26. Ст. 2453.

ми федеральной службы безопасности в организации правового обеспечения их деятельности;

- заключение в установленном порядке и в пределах своих полномочий международных договоров РФ;
- организация и осуществление в пределах своей компетенции проведения научных исследований по проблемам обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществление в пределах своих полномочий мер по обеспечению режимов чрезвычайного и военного положения;
- осуществление кадрового обеспечения органов федеральной службы безопасности, руководство деятельностью академии и институтов подготовки и повышения квалификации кадров ФСБ России по подготовке специалистов в оперативной, оперативно-технической и технической сферах деятельности органов федеральной службы безопасности, а также в области обработки, передачи и защиты информации для ведомств, обеспечивающих безопасность РФ;
- оказание содействия предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности в разработке мер по защите коммерческой тайны;
- осуществление приема граждан, рассмотрение их предложений, заявлений и жалоб по вопросам, отнесенным к компетенции органов федеральной службы безопасности.

Положение о Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 537⁸¹) определяет, например, следующие функции этого органа исполнительной власти:

- ведение учета и анализа платежеспособности крупных, а также экономически или социально значимых организаций;
- принятие от имени собственника федерального государственного унитарного предприятия-должника решения об обращении в арбитражный суд с заявлением должника о признании его банкротом;
- представление в арбитражном суде интересов Российской Федерации как собственника (учредителя, участника) организации-должника;
- участие в процедурах обращения взыскания на имущество организаций-должников.

Для обслуживания деятельности государственных органов в рамках основных, общих и специальных функций предназначе-

⁸¹ См.: РГ. 1998. 10 июня.

ны *вспомогательные функции* государственного управления. Это, например, делопроизводство, юридическое обслуживание, материально-техническое обеспечение.

Для реализации функций государственного управления создаются специальные государственные органы (аппарат управления), т.е. формируется соответствующая *структура управления*, которая направлена на обеспечение единства устойчивых связей между частями управленческой системы, на использование оптимальных форм и методов управления, улучшение технологии и информационного обеспечения управления, совершенствование деятельности по формированию персонала управления. Управленческая структура должна определяться задачами и целями управления, составляющими его звеньями, числом иерархических ступеней управления, нормативно установленными полномочиями занятых в управленческой практике лиц.

§ 9. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Еще в недавнем прошлом вопрос о разграничении понятий “исполнительная власть” и “государственное управление” вообще не возникал, да и не мог возникнуть, ибо в советский период отрицалось сама возможность разделения законодательной, исполнительной и судебной властей в практике государственного строительства. В те годы речь шла главным образом об управлении, о государственном управлении, а государственное управление отождествлялось с исполнительно-распорядительной деятельностью органов исполнительной власти. Считалось, что государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления, причем термин “исполнительная власть” не употреблялся.

В тоталитарном государстве исполнительная власть, государственное управление и административное принуждение объединяются в понятие “командно-административная система” (термин был пущен в оборот Г. Поповым в статье о романе А. Бека “Новое назначение”), про которую известно, что она имеет весьма низкий коэффициент эффективности. В середине 80-х гг. в демократических кругах российской интеллигенции этот феномен был подвергнут уничтожающей критике, хотя всеми признавалось, что ни одно государство в известном смысле не существует без командно-административной системы, т.е. без управления. Вопрос состоит в том, какой по своей сущности должна быть эта система и на каких принципах она должна основываться. Современное

правовое социальное государство — это государство с чертами командно-административной системы, ограниченной рамками демократических законодательных актов, которые определяют *правовой режим управления и меры административного принуждения*, применяемые при совершении правонарушений в системе функционирования исполнительной власти.

В начале 90-х гг. термин “государственное управление” стал исчезать из административно-правового лексикона и из текстов нормативных правовых актов, постепенно утрачивая свое основное значение. Не упоминается он и в тексте Конституции Российской Федерации 1993 г. Однако и современная управленческая теория, и практика государственного строительства не могут обойтись без этого важнейшего понятия, являющегося основой рассмотрения многоплановых функций единой государственной власти. Как справедливо считает К. С. Бельский, отказ от понятия “государственное управление” свидетельствует о недопонимании управленческих реальностей, поскольку “исполнительная власть” и “государственное управление” “взаимно дополняют друг друга, способствуя пониманию сложной управленческой действительности”⁸². Мнение К. С. Бельского совпадает с позицией писавших об этом в различные исторические периоды ученых-административистов (Л. Штейна, И. Т. Тарасова, Ю. М. Козлова), согласно которой *исполнительная власть реализуется в форме управления*⁸³.

Исполнительная власть — это абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, призванной исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти есть результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений. Термин “государственное управление” имеет практический организационно-юридический смысл. Государственное управление — это форма осуществления исполнительной власти, т.е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно также назвать исполнительно-распорядительной деятельностью). Государственное управление — это государственная деятельность, обеспечивающая надежную и слаженную работу го-

⁸² Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 66.

⁸³ См.: Там же. С. 66—67; Штейн Л. Учение об управлении. СПб., 1874. С. 2—7; Тарасов И. Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, 1874. С. 64; Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. С. 11.

сударственного механизма; необходимыми атрибутами государственного управления являются нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирования и т.д.

Понятие “исполнительная власть” является более узким по отношению к понятию “государственное управление”, так как исполнительная власть производна от государственного управления; эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного управления. Вместе с тем исполнительная власть определяет объем и характер властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления. Органы исполнительной власти составляют базу организационной структуры государственного управления и оказывают непосредственное управляющее воздействие на различные общественные процессы, на поведение и деятельность людей. Исполнительная власть осуществляется в форме управления и посредством управленческих процедур.

Исполнительная власть — это система отношений, одним из важнейших элементов которой является управление. Она реально воздействует на общественные отношения посредством деятельности особых звеньев государственного аппарата, которые являются органами исполнительной власти, т.е., по существу, органами государственного управления и муниципального самоуправления. Государственное управление есть вид государственной деятельности, в рамках которого осуществляется исполнительная власть как одна из частей единой государственной власти.

Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная государственная власть (и олицетворяющие их органы государственной власти, не входящие в систему органов исполнительной власти), реализуют присущие только им функции и полномочия, используют в своей деятельности и государственное управление. Функции государственного управления в органах законодательной и судебной власти осуществляют государственные служащие, зачастую не имеющие полномочий по законодательной или судебной деятельности. Вместе с тем органы государственной законодательной и судебной власти не могут эффективно выполнять собственно законотворческие функции и осуществлять правосудие, не прибегая к помощи работников аппаратов органов этих ветвей власти: специалистов, помощников, экспертов, консультантов, делопроизводителей, архива-

риусов. Да и руководители органов законодательной и судебной власти (а также руководители и заместители руководителей структурных подразделений этих органов) выполняют управленческие (организационные, контрольные, координирующие и пр.) функции.

Таким образом, государственное управление является более широким понятием по отношению к исполнительной власти; оно обуславливает качественные характеристики последней и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти.

§ 10. СИСТЕМА ПОНЯТИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Организация государственного управления предполагает введение в действие множества элементов, понятий и норм. Сущность государственного управления полнее раскрывается при выявлении системы важнейших понятий, используемых в практике управления в различных отраслях. Надлежащее функционирование механизма исполнительной власти и управления обеспечивается нижеперечисленными категориями, играющими ключевую роль в системе организационных административно-правовых отношений и определении правового статуса субъектов административного права.

1. Государственная должность — базовая структурная единица государственной администрации, включающая часть компетенции государственного органа; в соответствии с законодательством не все лица, занимающие государственные должности, осуществляют деятельность, которую можно отнести к государственной службе, т. е. не все государственные должности являются государственными должностями государственной службы.

2. Государственный орган — учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией; это отдельная и относительно самостоятельная организационно-структурная государственная власть, сформированная государством для реализации государственных функций и задач и наделяемая его специальной компетенцией. Вопрос об определении государственного органа постоянно привлекал внимание ученых⁸⁴. По действующему за-

⁸⁴ См., например: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 131; Волков Н. А. К вопросу о понятии органа государства как части советского государственного аппарата // Вопр. государства и права. Минск, 1960; Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 162—167;

конодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах (исключая учреждения, предприятия, объединения и т. д.). Этим понятием в настоящее время государственная служба отграничивается от других видов деятельности в системе организации и функционирования государственной администрации, в сфере деятельности государственных учреждений, предприятий и объединений.

Понятие “орган” является частью более широкого понятия “организация”. Организация — это совокупность людей, их коллектив; организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, т. е. всякая организация совершает действия через образуемые ею органы; орган — это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.

Каждый государственный орган является частью государства и исполняет его функции. Государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они принимают нормативные правовые акты, осуществляют правоприменительную и правоохранительную деятельность⁸⁵. Государственный орган получает соответствующий правовой статус после издания законодательного акта как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ, главой администрации, и т. д. Государственный орган имеет свою структуру, т. е. совокупность подразделений, включающую в себя должности, систему взаимоотношений между подразделениями, долж-

Козлов Ю. М. Органы государственного управления. М., 1960; Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962; Оболонский А. В. Человек и государственное управление. М., 1987. С. 130—180; Органы Советского международного государства. М., 1979. С. 61—62; Петров Г. И. О понятии органа государственной власти в СССР // Вестн. ЛГУ. 1956. № 51.

⁸⁵ Традиционно ученые выделяют следующие признаки государственного органа: 1) часть государственного аппарата, действующего по поручению и в интересах государства; 2) организационная ячейка людей, которые объединены общей целью, непосредственно осуществляющая государственную власть; 3) коллектив людей, деятельность которого определяется правовыми нормами и реализуется в строго установленном порядке; наличие собственной структуры; 4) организация, осуществляющая определенными методами задачи и основные функции государства; 5) организация, которая проводит свою работу в пределах государственно-властных полномочий, предоставленных ей государством на данном участке, т. е. имеющая свой территориальный масштаб деятельности (см.: Государственное управление и административное право. С. 164).

ностями и лицами, их занимающими, и обладающую распределенными особым образом функциями и полномочиями. Структура государственного органа зависит от установленной для него компетенцией. Учреждение государственного органа сопровождается одновременным решением следующих вопросов: порядок образования органов; характер и содержание компетенции, которую планируется закрепить за конкретным органом; территориальный масштаб компетенции; точное место органа в организационной структуре государственного управления, механизм взаимодействия его с другими органами. Государственные органы образуются как непосредственно, т.е. для выполнения специальных полномочий в качестве самостоятельной структурной единицы в государственной администрации, так и при других органах, например, при Правительстве РФ⁸⁶.

Основными звеньями действующей структуры государственного управления являются: Президент РФ; Правительство РФ; федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные комиссии, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные агентства, федеральные надзоры); президенты и главы субъектов РФ; правительства субъектов РФ; министерства и другие региональные органы исполнительной власти субъектов РФ. Все они каждодневно осуществляют функции государственного управления и решают его задачи.

3. Учреждение — это конкретная разновидность организации, которая осуществляет социально-культурную, воспитательную, перевоспитательную, образовательную, научную, лечебную и прочую деятельность с целью удовлетворения соответствующих потребностей и интересов населения (театр, кино, больница, школа, университет и т.п.). Государственные предприятия и учреждения не относятся к органам государства, так как их основной задачей не является ни властное руководство, ни управление, ни распоряительство, т.е. они не обладают государственно-властными полномочиями и потому не осуществляют деятельность по руководству внешними объектами. Государственные учреждения и предприятия сами служат объектами руководства соответствующих органов государственного управления, наделенными властными полномочиями. Вместе с тем каждое предприятие или учреждение имеет свой собственный орган управления. Иногда учреждения создаются при центральных органах федеральной исполнитель-

⁸⁶ Государственным органом при Правительстве РФ является Центр экономической конъюнктуры. См.: Положение о Центре экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1998 г. № 152 //СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 768.

ной власти; например, при Министерстве финансов РФ образована Российская государственная пробирная палата (Пробирная палата России)⁸⁷.

4. Предприятие — организованный коллектив людей, главной задачей которого — осуществление непосредственного процесса производства, предпринимательская деятельность в целях удовлетворения общественных потребностей в товарах, работах и услугах предприятия и извлечения прибыли. Статья 132 Гражданского кодекса Российской Федерации (Часть первая) определяет, что предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью. Предприятие в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав. В состав предприятия входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором.

5. Профессиональная деятельность — вид деятельности, являющейся профессией для государственного служащего и требующей определенной подготовки, учебы и специального образования. Государственная служба в этом смысле — одна из многих профессий, для которых необходимы профессиональные навыки, убеждения, специальное образование служащих, сдача ими соответствующих экзаменов. Выполнение служащими задач и функций государственной службы на профессиональной основе должно гарантировать постоянство и стабильность государственно-служебных отношений, благосостояние общества и силу государства, безупречность и эффективность управленческой деятельности, ее независимость от возможных политических перемен.

6. Компетенция государственного органа — принадлежащие государственному органу круг ведения и пределы его действия по осуществлению государственных функций и решению государственных задач; это круг вопросов, предусмотренных нормативным правовым актом, которые правомочен разрешать государственный орган; в компетенцию включаются полномочия госу-

⁸⁷ См.: О Российской государственной пробирной палате: Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 106 //СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 740.

дарственного органа, его ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей.

В соответствии с иными трактовками, компетенция — это пределы ведения, обязанность выполнять определенные задачи и функции государственного органа⁸⁸; компетенция — это властные полномочия, тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на данный орган, или круг предусмотренных правовым актом вопросов, которые правомерен разрешать орган⁸⁹. Другие авторы определяют понятие компетенции, характеризуя его при помощи трех важнейших признаков: 1) наличие специальных предметов ведения; 2) определение властных полномочий и пределов их применения; 3) обязанности органа⁹⁰.

Из понятия “компетенция государственного органа” следует термин “компетентность государственных служащих”. Компетентность включает в себя полномочия, осуществляемые государственным служащим и обусловленные занимаемой им государственной должностью. Полномочия — это конкретные права, характеризующиеся распорядительством и наличием административных функций и позволяющие государственному служащему осуществлять задачи государственных органов. Иными словами, это права и способность государственного служащего решать конкретные задачи и выполнять важные функции, реализуемые при наличии у него компетентности.

Компетентность — это практическая реализация профессиональных способностей и деловых качеств работника. Компетентность представляет собой постоянную внутреннюю готовность служащих к осуществлению служебных полномочий и должна быть внутренне присуща государственному служащему.

Компетенции государственных органов соответствуют полномочия государственного служащего. Задача государственного орга-

⁸⁸ Как отмечал Б. М. Лазарев, компетенция органа государственного управления есть система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти. Иными словами, им отождествляются понятия компетенции и правомочия. Но Б. М. Лазарев говорит и о том, что компетенция относится не к правоспособности, а к субъективным правам и обязанностям. По нашему мнению, права и обязанности являются основными элементами, составляющими полномочия государственного служащего. Разумеется, и орган управления имеет установленные в нормативном правовом акте права, функции и задачи. См.: Л а з а р е в Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 52—71, 101—102; Б а ч и л о И. Л. Функции органов управления: (Правовые проблемы оформления и реализации). С. 73—101.

⁸⁹ См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 163.

⁹⁰ См.: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С. 22—31.

на — прежде всего зафиксировать свою компетенцию в нормативно-правовом акте. Далее для каждого государственного служащего необходимо разработать и утвердить должностную инструкцию, в которой определяются его полномочия, т. е. устанавливается его компетентность.

Органы исполнительной власти наделены государством специальной компетенцией, которая реализуется в специальных правовых формах, отличающихся по характеру труда служащих от правовых форм деятельности государственных органов других ветвей власти. В пределах своей компетенции органы исполнительной власти издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. Зафиксированная в нормативных актах компетенция органов исполнительной власти устанавливает самостоятельность этих органов и одновременно отличает их от органов других ветвей государственной власти, от негосударственных органов, организаций и общественных объединений.

7. Полномочия — принадлежащие государственному органу и государственному служащему права и возможности действовать в различных ситуациях, функции и задачи, направленные на выполнение компетенции государственных органов.

8. Должностные обязанности — обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, установленные в нормативном акте, в соответствующем положении о государственном органе, его структурном подразделении и в должностных инструкциях.

9. Управленческая деятельность — это форма реализации органами государственной власти и местного самоуправления целей и функций государственного управления; это особый вид труда людей, который требует соответствующей профессиональной подготовки, с тем чтобы обеспечить качественное выполнение служащими своих полномочий, подготовку и принятие правильных и законных управленческих решений. Для управленческой деятельности характерны такие качества, как подзаконность, творческий характер (т.е. высокая значимость интеллектуального начала), наличие прямых и обратных связей, информационность, особый морально-психологический климат, целеустремленность, правильность, четкость. Г. В. Атаманчук определяет управленческую деятельность как “набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления”⁹¹.

⁹¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 168

10. Служебная деятельность — это работа государственных и муниципальных служащих, являющаяся постоянным видом деятельности, оплачиваемая из государственного (или муниципального) бюджета и состоящая в исполнении полномочий государственных органов или органов местного самоуправления.

§ 11. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вопрос о соотношении государственного управления и управления в негосударственной организации сводится к выявлению специфики управления каждого из указанных видов:

1. Государственное управление осуществляется от имени государства, органами государства или другими органами, получающими от него соответствующие властные или иные полномочия. Общественное управление — это управление самого общества для решения своих внутренних задач и достижения поставленных целей. Деятельность субъектов общественного управления распространяется, как правило, только на членов соответствующей общественной организации. Распорядительные действия и решения общественного объединения, как правило, не характеризуются государственно-властным признаком.

2. При осуществлении государственного управления могут быть использованы различные правовые формы и методы управления, в том числе и применение мер государственного принуждения к различным субъектам права. Общественное управление не характеризуется указанным признаком принудительной власти.

3. Государственное управление имеет большую степень правовой регламентации по сравнению с общественным управлением, т.е. законодательные и иные нормативные акты определяют формы, порядок и процедуру реализации управленческих действий. Общественное управление характеризуется гораздо меньшей степенью правовой регламентированности используемых управленческих процедур, направленных на достижение целей управленческого процесса.

Характерной чертой как государственного, так и общественно-го управления является то, что государство гарантирует одинаковую правовую судебную защиту граждан как от действий (решений) органов государственного управления, местного самоуправления, так и общественных объединений и их органов⁹².

⁹² См.: Закон РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” от 27 апреля 1993 г. (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 г.) //Ведомости. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

Субъекты государственного управления взаимодействуют с общественными объединениями и их органами (должностными лицами); содействуют обмену информацией между государственными органами и политическими партиями, движениями, политиками, представителями российского бизнеса, учеными, деятелями культуры; способствуют развитию малого бизнеса в стране; оказывают поддержку некоммерческим организациям; проводят встречи, обсуждения актуальных социальных проблем; разрабатывают и проводят в жизнь политические решения⁹³.

Рассматривая вопрос о соотношении государственного и общественного управления, следует остановиться на некоторых общих положениях правовой регламентации административно-правового статуса общественных объединений.

В юридической литературе определение общественной организации сводится к признанию таковой негосударственного, добровольного объединения граждан, призванного способствовать развитию их политической активности и самостоятельности, удовлетворению и защите социальных нужд, профессиональных интересов и т.п. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях"⁹⁴ в ст. 5 понимает под общественным объединением добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественные организации входят в политическую систему общества. Статья 13 Конституции РФ признает политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом. Запрещается создание и деятельность лишь таких общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Статья 30 Конституции говорит о праве каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Общественные объединения можно классифицировать по таким признакам, как принципы и цели деятельности, сфера и масштаб деятельности, характер полномочий и т.д.

⁹³ См.: Корнев А.П. Административное право России: Учеб.: В 3 ч. М.: МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1. С. 13.

⁹⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Статья 7 Федерального закона “Об общественных объединениях” устанавливает следующие их организационно-правовые формы: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности.

По принципам и целям создания можно выделить:

1) партии, общественные движения, блоки партий и общественных движений, создаваемые для достижения политических целей при проведении выборов в представительные органы власти и воздействия мирным путем на представительные и исполнительные органы власти, для обеспечения соответствующей социальной и экономической политики внутри страны, а также внешнеполитической линии в ближнем и дальнем зарубежье;

2) профессиональные союзы, действующие в целях защиты социальных, профессиональных, трудовых прав как граждан, так и отдельных отраслей народного хозяйства, социально-культурной сферы;

3) организации молодежи, студенчества, учащихся, имеющие своими задачами не только проведение воспитательной и просветительской работы с молодежью, но и защиту их прав на образование, стипендионное обеспечение в пределах необходимого минимума, на трудоустройство;

4) творческие союзы писателей, журналистов, театральных деятелей, медицинских работников, ученых, имеющие целью взаимное обогащение творческими идеями и одновременно защиту своих социальных прав, создание материальных условий для творческого труда;

5) спортивные, оборонные общества и др.

По масштабам деятельности выделяются общественные организации, действующие в масштабах всей страны либо в отдельных регионах, на отдельных территориях, в отдельных местностях (к последним относятся домовые, уличные комитеты, общественные пункты охраны порядка, советы содействия семье и школе, родительские комитеты).

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам; заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социаль-

ного заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Государственное регулирование деятельности партий и общественных движений заключается в обязательной регистрации их в Министерстве юстиции РФ, министерствах и управлениях юстиции субъектов Федерации с одновременной регистрацией их уставов, характеризующих задачи, цели, порядок деятельности. При нарушении общественными объединениями предусмотренного уставами и положениями характера деятельности, совершении действий, подпадающих под п. 5 ст. 13 Конституции РФ, должна быть произведена отмена регистрации и запрещена их деятельность. Вместе с тем ст. 21 Федерального закона “Об общественных объединениях” определяет, что общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции; однако в этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица. Отказ в государственной регистрации общественного объединения может быть обжалован в судебном порядке и не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Одним из важнейших элементов административно-правового статуса общественных объединений являются их права и обязанности. Общественное объединение имеет право: участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования; представлять и защищать свои права, а также права других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти; участвовать в избирательных кампаниях.

Общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе.

В отношении создаваемых профсоюзов действует уведомительный порядок в Министерстве юстиции Российской Федерации или

его территориальных органах, которые не вправе отказывать им в регистрации и контролировать деятельность профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций (п. 1. ст. 8 Федерального закона от 12 января 1996 г. “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”⁹⁵). В случае совершения профсоюзными организациями действий, подпадающих под п. 5 ст. 13 Конституции РФ, их деятельность также подлежит запрещению.

Такие общественные организации самодеятельности, как уличные, домовое комитеты и т.п. государственной регистрации не подлежат.

В самостоятельную группу выделяются трудовые коллективы и Советы трудовых коллективов, защищающие интересы населения как на самом производстве, так и в случае коллективных конфликтов перед органами государственного управления регионов и Российской Федерации и входящие как одна из сторон (наряду с профсоюзами) в состав согласительных комиссий (например, советы трудовых коллективов г. Воркуты, других угольных бассейнов, атомных электростанций и т.д.). Разрешение конфликтных ситуаций с участием трудовых коллективов является функцией органов государственного управления.

Правовые формы деятельности отдельных общественных объединений обусловлены предоставленными им государством властными полномочиями: например, общество охраны прав потребителей контролирует соблюдение правил торговли и качество реализуемых товаров, их представители вправе входить в торговые предприятия при предъявлении удостоверения, производить контрольные покупки, проверять сертификаты, качественные удостоверения, накладные на поставленную продукцию поставщиков, ценники, составлять протоколы об административных правонарушениях; общественные объединения по охране природы уполномочены проводить проверки на различных объектах, общественные экспертизы по фактам загрязнения окружающей среды; профкомы предприятий дают согласие на увольнение работников по инициативе администрации в случае сокращения штатов или ликвидации подразделения предприятия, осуществляют общественный контроль за охраной труда и техники безопасности, участвуют в оформлении актов о несчастных случаях на производстве и т. д.

Деятельность общественных организаций, направленная на реализацию государственно-властных полномочий, регулируется

⁹⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

соответствующими законодательными актами (об охране прав потребителей, об охране окружающей природной среды).

Права общественных объединений всегда соотносятся с обязанностями соответствующих органов государственного управления, чтобы способствовать их деятельности и реализации предоставленных общественным формированиям прав, принимать меры к пресечению выявленных нарушений, привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

Вместе с тем следует признать, что в целом участие общественных объединений в реализации функций государственного управления носит весьма ограниченный характер.

В соответствии со ст. 34 Конституции РФ о праве каждого использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом предпринимательской деятельности, а также с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации”⁹⁶, в настоящее время в стране действуют тысячи хозяйственных товариществ и обществ, предприятия с наличием иностранного капитала. Органы государственного управления в ограниченной степени регулируют их деятельность, обеспечивая охрану окружающей природной среды, охрану труда и техники безопасности, лицензируя некоторые виды предпринимательской деятельности. Органы государственного управления вправе заключать договоры о государственном заказе на производство и поставку для государственных нужд определенных изделий и продуктов (оборонной, космической техники, лекарственных препаратов, зерна и пр.).

Следует иметь в виду, что отдельные негосударственные структуры реализуют по уполномочиям государства государственно-властные полномочия. Например, коммерческие банки перечисляют по доверенности предприятиям заработную плату, по поручению органов социальной защиты — пенсии, оказывают другие подобные услуги, частные нотариусы нотариально регистрируют различные сделки, заверяют дубликаты документов и т.д. Подобная деятельность регулируется законодательными актами и контролируется соответствующими органами государственного управления.

Следовательно, органы государственного управления, в основном не осуществляя непосредственного административного руководства деятельностью общественных объединений и негосудар-

⁹⁶ См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595.

ственных коммерческих структур, в то же время оказывают на них определенное воздействие путем установления отдельных правовых предписаний, запретов, ограничений, выдачи лицензий в интересах защиты конституционных прав граждан, законных интересов государства и общества, выполнения международных договоров, с одной стороны, и создания благоприятных условий для их функционирования — с другой. В тех случаях, когда отдельные общественные объединения и коммерческие организации наделяются функциями государственного управления, их деятельность регламентируется, регулируется и контролируется органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Глава 4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- § 1. Понятие местного самоуправления*
- § 2. К истории развития местного самоуправления в России*
- § 3. Муниципальное право*
- § 4. Особенности организации публичной власти на территории муниципального образования*
- § 5. Законодательная основа местного самоуправления*
- § 6. Гарантии местного самоуправления*
- § 7. Разграничение полномочий в области местного самоуправления*
- § 8. Предметы ведения местного самоуправления*

§ 1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление, согласно теоретическим разработкам, входит в предмет муниципального права. В связи с этим возникает вопрос: почему вопросы муниципального управления рассматриваются в Общей части административного? Едва ли возможно однозначное отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти не только с теоретической, но и с практической точки зрения. Можно привести несколько, на наш взгляд, существенных аргументов в защиту тезиса об известной относительности разделения исполнительной власти на государственную и муниципальную:

- 1) местное самоуправление (муниципальное управление) представляет собой одну из форм демократии, т.е. способ формирования власти в государстве путем народного волеизъявления. Местное самоуправление — это осуществление власти, посредством особых процедур полученной от народа;
- 2) местное самоуправление — один из главных каналов взаимодействия общества и власти на местном (муниципальном) уровне;
- 3) термин “местное самоуправление” включает понятия “управление” и “местное”, указывая, таким образом, на его управленческую сущность;
- 4) местное самоуправление реализует важнейшие управленческие функции посредством специальных муниципальных органов, имея те же практические цели, что и государственное управление;
- 5) муниципальное право регулирует отношения в сфере публичного управления, т.е. управления, осуществляемого му-

ниципальным образованием в лице органов управления, должностных лиц и муниципальных служащих. Субъекты муниципального управления используют традиционные для административного права механизмы, методы, формы и средства управления;

- 6) органы местного самоуправления обладают административной правосубъектностью, т.е. установленной законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцией. Должностные лица и муниципальные служащие имеют соответствующее правовое положение, традиционный набор полномочий, прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности;
- 7) правовая защита физических и юридических лиц от незаконных действий органов местного самоуправления обеспечивается административным правом;
- 8) в сфере местного самоуправления область традиционно понимаемых управленческих отношений является доминирующей, т.е. жизнедеятельность муниципального образования невозможно представить вне управленческих отношений;
- 9) органы местного самоуправления и государственного управления практически в каждой отрасли и сфере публичного управления тесно взаимосвязаны¹;
- 10) органы местного самоуправления реализуют отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться.

Мы разделяем мнение Г. В. Атаманчука о том, что организационная структура государственного управления представляет собой не только систему органов исполнительной власти, но и систему организационных связей, которые влияют на управление; следовательно, данная структура вводит в управленческие процессы различные проявления, стороны, зависимости практически всех органов государственной власти и местного самоуп-

¹ В учебной административно-правовой литературе указывается на необходимость учета потенциала органов местного самоуправления в управлении практически во всех отраслях и сферах государственного управления. Авторами учебников в Особенной части административного права рассматриваются, например, следующие вопросы: местное самоуправление и промышленность, сельское хозяйство, охрана природных ресурсов, торговля, финансы, налоги, внешнеэкономическая деятельность, образование, культура, наука, здравоохранение. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 426, 435, 439, 450, 465, 469, 482, 490, 502, 512, 535, 540, 545, 563. См. также: О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления //СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3282.

равления, соучаствующие в той или иной мере в формировании и реализации государственно-управляющего воздействия². Невозможно укрепить государственную власть в России без развития местного самоуправления, без сочетания разумной централизации с упрочением государственных начал в управлении на местах³.

Как показывает опыт организации местного самоуправления в дореволюционной России, в структуру административного права вопросы местных органов управления (или “местных установленных внутреннего управления”) всегда включались в предмет и систему административного права⁴.

Местное самоуправление можно рассматривать в двух аспектах: во-первых, его законодательное установление и, во-вторых, его научное определение. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций (п. 1 ст. 2). Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации (п. 2 ст. 2).

Среди научных определений понятия местного самоуправления следует выделить сформулированное Т. М. Бялкиной: под местным самоуправлением она понимает специфическую, основывающуюся на государственных установлениях “организацию публичной власти и управления на определенной территории или в поселении, население которых непосредственно или через создаваемые им органы, с учетом местных особенностей и традиций, самостоятельно и ответственно решает вопросы местного значения на основе собственных материальных и финансовых ресур-

² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 134—135.

³ См.: Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт //ЖРП. 1997. № 8. С. 104. См. также: Васильев В.И. Местное самоуправление сегодня и завтра //Там же С. 10—23; Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С. 127—130.

⁴ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 3-е изд. Казань, 1908. С. 77—1135; Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 56—57; Шеймин Н. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Спб., 1891. С. 94—141.

сов”⁵. Таким образом, местное самоуправление — это управление делами муниципального образования, реализуемое силами самих граждан.

Муниципальным образованием⁶ считается городское или сельское поселение (или несколько поселений, которые объединены общей территорией; часть поселения, иная населенная территория, предусматриваемая Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации), в пределах которых осуществляется местное самоуправление, формируются выборные органы местного самоуправления, принимается местный бюджет, существует муниципальная собственность и другие экономические и финансовые основы. Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 65 утверждено Положение о Федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации⁷, в котором установлена процедура включения и исключения муниципального образования из Федерального реестра, ведение которого возложено на уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

§ 2. К ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Административное право, изучая различные аспекты проблемы управления, включает в предмет своих исследований и такой вид социального управления, как местное самоуправление⁸. Изучение местного самоуправления — это логическое продолжение анализа более обширной темы управления, организации и сущности государственной власти в Российской Федерации, построения исполнительной власти и осуществления ее функций, а также децентрализации управления⁹.

Конституционный принцип федерализма обуславливает практическую последовательную реализацию идеи децентрализации

⁵ См.: Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 10.

⁶ Термин “муниципальное образование” используется законодателем и в гражданском праве. Например, этот термин содержится в ч. 2 п. 1 ст. 2 и в ст. 124—126 Гражданского кодекса Российской Федерации (Часть общая).

⁷ См.: СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 486.

⁸ См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление: История, теория, практика. М., 1995; Мельников А.Н., Поликарпов Б.Э. Становление городского самоуправления в современной России // Правоведение. 1995. № 2. С. 56—76.

⁹ См.: Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации (“Круглый стол” в Институте государства и права РАН) // ГиП. 1997. № 5. С. 24—45. См. также: Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (Конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998.

государственного управления. Этот метод обеспечения деятельности государственной власти должен основываться на правовых нормах, строгом разграничении предметов ведения и регулирования компетенции федеральной и региональных властей. В последние три-четыре года развитие местного самоуправления связывается с методом обеспечения целостности Российской Федерации как государства¹⁰.

Исполнительная власть в муниципальных образованиях осуществляется в форме местного самоуправления. Местное самоуправление — это *децентрализованное государственное управление*. Как справедливо (с формальной точки зрения) отмечает К. С. Бельский, местное самоуправление представляет собой вид государственного управления, при котором обеспечиваются самостоятельность местных органов и их тесная связь с данной местностью и населением¹¹. Однако с точки зрения действующего законодательства, местное самоуправление нельзя рассматривать как государственное управление, ибо органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (п. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации); следовательно, не является государственной и власть местного самоуправления¹². Возможна и более широкая трактовка понятия “государственное управление”, а именно, управление органами не только исполнительной власти, но и местного самоуправления.

История развития системы местного самоуправления в России¹³ противоречива и насыщена проблемами. Столетиями складывалось и законодательство в России о местных органах управ-

¹⁰ См.: О действенности государственной власти в России: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 февраля 1995 г. //РГ. 1995. 17 февр.

¹¹ См.: Б е л ь с к и й К.С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995. С. 44.

¹² Критику указанного конституционного положения см.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 46.

¹³ По истории земства и земских учреждений в России см.: Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России //ГиП. 1996. № 2. С. 142—152; Дементьев А.Н. О “системе советов” и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели //Там же. № 8. С. 112—119; Ефремова Н.Н., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России //ГиП. 1994. С. 126—133; Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земства и перспективы развития местного самоуправления //Государство и право. 1993. № 11; Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Панина Е. Возьмем лучшее из опыта земств //Рос. Федерация. 1994. № 17; Покровский М.Н. Местное самоуправление в Древней Руси //Мелкая земская единица: Сб. ст. СПб., 1906. Вып. 1. С. 210—224; Чичерова И.А. Земское и городское самоуправление в России второй половины 19 в.: Историко-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

ления и самоуправления¹⁴. Такая страна, как Россия, с ее обширной географией, сложными политическими условиями и спецификой государственного управления, нуждалась не только в централизации государственной власти, но и в ее децентрализации, т.е. в предоставлении свободы управленческих действий местным органам самоуправления. В этом смысле большое значение имел Указ Екатерины II от 7 ноября 1775 г. “Учреждения для управления губерний”, в котором обосновывалось введение губернского правления: большая территория некоторых губерний, в которых не хватало людей-управляющих; медлительность, упущения и волокита в работе; длительные сроки судебного разбирательства и пр.¹⁵ Однако весьма противоречивый опыт подобного местного самоуправления показывает, что все попытки введения в прошлом в России местного самоуправления оказывались половинчатыми и незавершенными.

Современная теория местного самоуправления может использовать исторический опыт не только России, но и других стран. Российские теории второй половины XIX в. во многом опирались на понятия и категории, сложившиеся в немецкой правовой науке. Выделение в немецкой науке самостоятельных политического и юридического понятий “коммунального самоуправления” явилось попыткой прийти к единству исторического и логического в теоретическом осмыслении местного самоуправления, что и было воспринято российской наукой права¹⁶.

Анализ становления понятия местного самоуправления в российской юридической науке и обобщение различных подходов к

¹⁴ В качестве примеров можно привести следующие нормативные акты: Указ Петра I от 18 декабря 1708 г. “Об учреждении Губерний и о расписании к ним городов”; Указ Екатерины II от 21 апреля 1764 г. “Наставление Губернаторам”; Указ Екатерины II от 7 ноября 1775 г. “Учреждения для управления губерний”; Указ Александра I от 16 августа 1802 г. “О непроступлении Губернатором пределов власти, назначенных им законами”; Указ Николая I от 18 октября 1827 г. “Об обязанности Гражданских Губернаторов объезжать один раз в году вверенныя им Губернии”; Указ Николая I от 3 июня 1837 г. “Общий наказ гражданским губернаторам”; Указ Николая I от 2 января 1845 г. “Учреждение Губернских Правлений”; “Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости” (Раздел II. Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления”: Утверждено Александром II 19 февраля 1861 г.; “Положение о губернских и уездных земских учреждениях”: Утверждено Указом Александра II от 1 января 1864 г.; “Положение о губернских и уездных земских учреждениях”: Утверждено Указом Александра III от 12 июня 1890 г.; Городовое Положение (Издание 1892 г.). См.: Учреждения государственного управления в России: Опыт формирования и эволюция /Под ред. Н.П. П и щ у л и н а. Н/Новгород, 1994. С. 79—172.

¹⁵ См.: Учреждения государственного управления в России. С. 83—88.

¹⁶ См.: Чичерова И. А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX в. С. 9.

этому предмету приводят к выводу, что российская наука в 19 в. основополагающими признаками местного самоуправления признавала следующие:

- наличие общих интересов жителей административных единиц как основание возникновения и развития местного самоуправления;
- выборность органов местного самоуправления и ответственность их перед населением;
- несuverенность власти местного самоуправления внутри государственного союза и иной, чем у центральной власти, источник ее: получение местным самоуправлением властных полномочий от государства в лице центральной власти, но реализация их только местными жителями;
- самостоятельное осуществление местным населением задач государственного управления в рамках предоставленных органам местного самоуправления полномочий;
- право органов местного самоуправления управлять всеми местными делами за исключением тех, которые вверены органам центрального управления¹⁷.

Рассматривая историю становления в России местного самоуправления, ученые выделяют три основные теории самоуправления: общинную, общественно-хозяйственную и государственную¹⁸.

Теория свободной общины обосновывала отграничение местного самоуправления от государственного управления по следующим признакам:

- круг общинных дел отличен от круга дел государственных;
- община является субъектом специально принадлежащих ей прав, поэтому вмешательство государства в ее дела недопустимо;
- должностные лица самоуправления представляют не государство, а общины или в их лице само общество.

Общественно-хозяйственная теория исходила из противоположения местного общества государству (как и теория свободной общины), но основание для этого было уже иное: противопоставление общественных интересов политическим и признание за государством и обществом права ведать только своими собственными делами.

В отечественной науке был сделан вывод о преобладании в России прошлого века *государственной теории* самоуправления, которая видела в самоуправлении не самостоятельное заведова-

¹⁷ Там же. С. 9—10.

¹⁸ О теориях самоуправления в России см.: Коркунов Н. М. Русское государственное право: Т. 2: Часть особенная: 4-е изд. СПб., 1903. С. 353—365.

ние местным сообществом его собственными делами, а возложение на него задач государственного управления. Большинство российских ученых второй половины 19 в. рассматривали местное самоуправление как особую форму государственного управления¹⁹. В связи с этим служащие, выполнявшие функции органов местного самоуправления (земского или городского), по характеру деятельности на уровне местного самоуправления по сути имели статус государственных служащих. Между тем были и существенные различия, так как органы самоуправления ставились ниже государственных, а правительственные чиновники стремились направить оппозиционно настроенное дворянство на исполнение местных хозяйственных дел, не допуская его к политике. Таким образом, земские чиновники имели специфические полномочия по выполнению задач местного самоуправления. Они обладали особым статусом и, следовательно, отличались от государственных чиновников тем, что земская организация основывалась на принципах выборности представительных и исполнительных органов и их самостоятельности в очерченной законом сфере деятельности.

Местное самоуправление по российскому законодательству второй половины прошлого века делилось на две основные формы: *земское* и *городское*. Наиболее общее (и важное) значение имело земское самоуправление, так как в нем участвовало население не только уездов, но и городов (городские избирательные собрания при выборах органов земского самоуправления).

В Положении о губернских и уездных земских учреждениях, утвержденном указом Александра III от 12 июня 1890 г. (гл. 5: "О порядке замещения земских должностей и условий земской службы"), устанавливалось, что "должности председателей и членов земских управ замещаются по выборам подлежащих земских собраний, которым предоставляется избирать и более одного лица на каждую должность"²⁰. При замещении земских должностей необходимо было учитывать, чтобы на выборных должностях в одном и том же учреждении не служили одновременно лица, состоящие в первой степени родства и степенях родства: в прямой линии — без ограничения, а в боковых — до третьей включительно. Министр внутренних дел утверждал лиц, избранных председателями губернских управ. Губернатор утверждал лиц, избранных председателями уездных управ, и членов как губернских, так и уездных управ.

¹⁹ См.: Чичерова И. А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX в. С. 13—14.

²⁰ См.: Учреждения государственного управления в России. С. 134—146.

На выборных должностях в земском управлении устанавливался трехлетний срок службы. Председатели и члены земских управ считались состоящими на государственной службе. Члены земских управ, не имевшие права поступать на государственную службу, в чины не производились, однако во время службы они пользовались всеми правами и преимуществами тех чинов, которые соответствовали классам занимаемых ими должностей. Председатели и члены земских управ за преступления и проступки по должности несли ответственность в порядке дисциплинарного производства или по приговорам уголовного суда. Дела об ответственности этих лиц возбуждались постановлениями соответствующих земских собраний или распоряжениями губернатора. В порядке дисциплинарной ответственности председатели и члены земских управ подвергались замечаниям, выговорам без внесения в послужной список и удалению от должности.

Дела об ответственности подчиненных управам должностных лиц, в том числе и служащих по найму, за преступления по службе возбуждались по предложениям губернатора или по представлениям земских собраний и управ. Эти лица подлежали ответственности за должностные преступления на одинаковых основаниях с лицами, состоящими на государственной службе.

Городовое положение 1892 г.²¹ определяло порядок формирования Городской Управы и других исполнительных органов городского общественного управления. В гл. 4 этого положения «О порядке замещения городских общественных должностей и условиях городской общественной службы» устанавливалось, что при избрании должностных лиц городского общественного управления в одном и том же учреждении не могли служить одновременно лица, состоящие в первой степени свойства и в степенях родства: в прямой линии — без ограничения, а в боковых — до третьей включительно. Относительно условий совмещения городских должностей с другими должностями по государственной службе соблюдались правила, содержащиеся в ст. 170, 171 Устава о Службе по определению от Правительства. В указанных нормативных актах определялся статус лиц, замещавших земские должности и городские общественные должности.

Таким образом, в прошлом веке многие аспекты местного самоуправления имели свое правовое регулирование, в том числе, например, и такой важнейший элемент законодательного установления местного самоуправления и системы его органов, как муниципальная служба, которая уже тогда имела отличия от службы государственной.

²¹ Там же. С. 146—167.

22 декабря 1917 г. в Письме Народного комиссариата внутренних дел “Ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов” об объединении и функциях местных Советов определялось: “Все прежние органы местного управления, областные, губернские и уездные комиссары, комитеты общественных организаций, волостные правления и проч. должны быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостными Советами рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но соотносит свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит. Таким путем создается связанный, во всех своих частях однородный организм — республика Советов...”²². Как видим, под “тесной организационной зависимостью между собой” понимался тогда демократический централизм! Вся система советского государственного управления действительно строилась на принципе демократического централизма, не допускавшего введения местного самоуправления в конкретных территориях, хотя в советский период теоретическому анализу различных аспектов организации и функционирования местного управления уделялось значительное внимание²³.

Интересна недавняя история развития законодательства о местном самоуправлении не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ. Последняя попытка введения в России местного самоуправления предпринимается с начала 90-х гг. В 1990 г. был принят Закон СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства”²⁴, который открыл путь децентрализации государственного управления на демократической основе. Следующим шагом стал Закон Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации” от 6 июля 1991 г., который определил местное самоуправление как особый, отличный от государственно-властных учреждений институт, как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою

²² Там же. С. 172.

²³ См.: Вильямский В.С. Совершенствование организации деятельности аппарата местных Советов. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1986; Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов. М.: Юрид. лит., 1971; Лимаренко А.И. Организационно-инструкторский аппарат местных Советов. Львов: Вища школа, 1975; Местное управление /Под ред. П.Н. Лебедева. Л.: Изд-во ЛГУ, 1987.

²⁴ См.: ВС. 1990. № 16. Ст. 267.

ответственность) решения вопросов местного значения на основе Конституции Российской Федерации, законов России, а также законов республик в ее составе.

Осенью 1993 г. Президент Российской Федерации принял ряд указов, направленных на регулирование многих вопросов местного самоуправления: “О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации” от 9 октября 1993 г. № 1616; “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации” от 26 октября 1993 г. № 1760 (последний утвердил “Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы”); “Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления” от 29 октября 1993 г. № 1797; “О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации” от 22 декабря 1993 г. № 2265. Во исполнение этих указов в конце 1993 г. была подготовлена программа первоочередных мер государственной поддержки местного самоуправления в РФ. В субъектах Российской Федерации в те годы также принимались нормативные правовые акты, организующие местное самоуправление. Например, в Воронежской области главой Администрации Воронежской области 5 января 1994 г. было утверждено “Положение об основах местного самоуправления в Воронежской области”²⁵. Затем было принято Временное положение “О системе представительных и исполнительных органов государственной власти Воронежской области”²⁶.

Некоторые положения принимаемых в указанный период указов Президента Российской Федерации и нормативных актов в субъектах Российской Федерации входили в противоречие с Конституцией Российской Федерации. Это отмечалось в постановлениях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан” от 11 февраля 1994 г. и “Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации” от 10 июня 1994 г.

В августе 1995 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в связи с чем появилась возможность говорить о местном самоуправлении, зависимом не от властной вертикали, а от воли населения. Сегодня местное само-

²⁵ См.: Коммуна. 1994. 14 янв.

²⁶ См.: Там же. 12 янв.

управление — это основополагающий принцип организации власти и местного управления²⁷. Местное самоуправление является глубоко демократическим институтом, так как оно приобщает граждан к участию в управлении делами общества и в значительной мере обеспечивает их политические права. Местное самоуправление направлено против неоправданного сосредоточения дел в государственных органах. Решение многих вопросов “внизу” — там, где обеспечивается наиболее полный учет местных условий и особенностей, существенно повышает эффективность управления общества и государства.

Местное самоуправление является одним из проявлений народовластия, которое предполагает самостоятельное решение населением (непосредственно или через создаваемые им органы) достаточно широкого круга вопросов преимущественно местного характера, напрямую связанных с жизненными интересами людей, повседневными заботами жителей городской и сельских поселений²⁸. Все конституции республик, входящих в состав Российской Федерации, также устанавливают и регулируют вопросы местного самоуправления, определяют организационные, экономические и финансовые основы местного самоуправления, подчеркивая и наличие специфических особенностей²⁹.

Местное самоуправление предоставляет возможность самому населению муниципального образования решать важнейшие вопросы экономической, социально-культурной и административной жизни. Основываясь на системе законодательных и иных нормативных правовых актов, местное самоуправление в условиях стабильного развития и функционирования государственной власти, государственного управления способно стать единственно верной системой организации власти на территории муниципального образования, ибо эта власть близка населению, зависима от него и легко контролируема. Правда, следует добавить, что немаловажным фактором качественного и демократичного функционирова-

²⁷ Важность развития в России местного самоуправления показывает и огромное внимание в этой теме политиков и государственных деятелей. См.: Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 29 мая 1997 г. № 531 //СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2571; Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления: Утв. Указом Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 587 //РГ. 1998. 3 июня; Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1998 г. № 603 “О составе Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации” //Там же.

²⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 39—41; 409—420; Конституция Российской Федерации. Вопросы и ответы. М.: Юрид. лит., 1994. С. 109—119.

²⁹ См.: Аналитический обзор конституций республик, входящих в состав Российской Федерации //Рос. Федерация. 1994. № 21. С. 25—26.

ния местной власти является политическая и правовая культура населения, желание улучшить благосостояние людей и условия проживания в населенном пункте.

В теоретической литературе обсуждаются и другие точки зрения на современную систему местного самоуправления в России. Отмечается, что отделение Конституцией РФ местного самоуправления от государства и государственной власти (ст. 3, 12, 130 Конституции РФ) делается якобы ради предоставления возможности населению самостоятельно решать местные проблемы, т.е. в итоге государственная власть заканчивается на уровне субъекта Федерации. Как отмечает А. Лукьянов, на практике такое отделение провести невозможно; более того, он считает, что именно поэтому Конституция предусматривает наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов. Автор, правда, приходит к выводу, что никто не знает, как осуществлять такие права³⁰. В концептуальном плане позиция А. Лукьянова представляет интерес, ибо организация основ местного самоуправления, характерная для современного российского законодательства, сравнима с системой коммунального самоуправления в странах Западной Европы прошлого века, т.е. в период установления независимости коммунального самоуправления. По мнению современных западных ученых, коммунальное самоуправление — это особое, децентрализованное государственное управление, так как общины (коммуны) являются частью государственного устройства³¹. Разумеется, нельзя отрицать важности, значимости и практической необходимости существования коммунального самоуправления для общества; да и законодатель именно в силу этих причин устанавливает институционно-правовые гарантии местного самоуправления. Коммунальное самоуправление не отличается от государственного управления ни по содержанию, ни по его функциональной комплексности, ни по значимости для общества, так как к предметам ведения местного самоуправления относятся, например, охрана окружающей природной среды, общественного порядка, развитие социально-культурной сферы, комплексное социально-экономическое развитие, обеспечение санитарного благополучия населения, энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение и канализация.

Дальнейшее развитие местного самоуправления предполагает его постоянное совершенствование. В качестве основных направ-

³⁰ См.: Лукьянов А. «А начинали с разрушения командно-бюрократической системы...» // Рос. Федерация. 1994. № 22—24. С. 11—12.

³¹ См., например: Schmidt-Aßmann E. Kommunalrecht // Besonderes Verwaltungsrecht / Münch. I. v., Schmidt-Aßmann E. (Hrsg.). 9 Aufl. Berlin; New York, 1992. S. 9—24.

лений реформы местного самоуправления в Российской Федерации на 1997—1998 гг. выделены³²:

- завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления;
- обеспечение необходимых условий для создания финансово-экономической основы местного самоуправления;
- осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления.

§ 3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Муниципальное право как понятие генетически связано со следующими категориями: с одной стороны, “муниципальное образование”, “муниципальный”, а с другой — “система правовых норм”, регулирующих образование, организацию и функционирование местного самоуправления в России. “Муниципальный” означает “местный”. Определения “муниципальный” и “местный” и словосочетания с ними применяются по отношению к органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям и организациям, объектам собственности и другим объектам, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления (п. 2 ст. 1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

Являясь одним из важнейших институтов социальной жизни, местное самоуправление представляет собой сложную систему общественных отношений экономического, социально-культурного, организационного и финансового характера. Эти отношения включают в свое содержание отношения по поводу управления, т.е. *управленческие отношения*. Таким образом, отношения по поводу управления становятся объектом изучения и анализа как науки управления, так и административного права, в структуру которого входит более конкретная особенная часть административного права, называемая муниципальным правом³³. Термин “му-

³² См.: Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 //СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741.

³³ Теоретическая важность и практическая ценность анализа вопросов местного самоуправления обусловили введение в учебные планы юридических высших учебных заведений курса “Муниципальное право”, в рамках которого последовательно и детально рассматриваются проблемы организации и функционирования местного самоуправления в России. См.: Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении; Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994.

ниципальное право” уже используется самим законодателем (см., например, п. 3 ст. 7 Федерального закона от 28 августа 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

Современная практика показывает, что муниципальное право формируется на основе Конституции РФ и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” и в будущем должно превратиться в цельную систему законов, которая объединит десятки нормативных правовых актов. В процессе совершенствования законодательства о местном самоуправлении целесообразно учитывать и зарубежную практику, включая международно-правовые документы³⁴.

Некоторые ученые разделяют мнение в том, что нормы муниципального права, выступая в качестве норм такой основной отрасли права, как государственное право, входят во вторичную правовую структуру — так называемую комплексную отрасль права³⁵, регулирующие следующие виды отношений, которые складываются в системе местного самоуправления:

- а) отношения, возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления;
- б) отношения, связанные с деятельностью местного самоуправления и его органов по управлению муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством, формированием и исполнением местного бюджета, управленческой и контрольной деятельностью в различных сферах местной жизни;
- в) отношения, возникающие в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, и исполнения ими законодательных и правовых актов федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ;
- г) отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления конституционного права на судебную защиту, на компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них дополнительных полномочий, а также в

³⁴ См., например: Бялкина Т., Стариков Ю. За все в ответе община: опыт местного самоуправления в Германии // Рос. Федерация. 1994. № 10. С. 37—38.

³⁵ См.: Фадеев В.И. Муниципальное право России. С. 6; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. С. 10. Иногда используется термин “право муниципального управления”, “право местного самоуправления”. См.: Таболин В.В. Право муниципального управления. М.: “ЭЛИТ”, 1997; Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: “Трида Лтд”, 1997.

связи с неправомерными действиями органов государственной власти³⁶.

Не вызывает сомнения, что тщательный, отвечающий потребностям практики анализ структуры современного публичного права России позволил бы выявить основания для отнесения муниципального права к Особенной части административного права. Однако существуют и другие мнения, которые расходятся с нашей точкой зрения. Например, Т. М. Бялкина считает, что органы местного самоуправления следует относить к субъектам муниципального, а не административного права, так как муниципальное право является самостоятельной отраслью публичного права наряду с другими отраслями публичного права — конституционным, уголовным и т.д.³⁷ Однако муниципальные образования, постоянно, непрерывно и в обязательном порядке осуществляя управление, являются в первую очередь субъектами административного права, ибо последнее изучает и регламентирует отношения в сфере публичного управления³⁸. С точки зрения сущности муниципального права и его внутреннего строения, муниципальные образования одновременно являются субъектами муниципального права. Задачи публичного управления в первую очередь выполняются юридическими лицами публичного права³⁹ (в неко-

³⁶ См.: Фадеев В. И. Муниципальное право России. С. 7.

³⁷ Бялкина Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении. С. 32. См. также: Бартышев В. И. Практикум по муниципальному праву Российской Федерации: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998; Бялкина Т. М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998.

³⁸ В литературе обсуждаются вопросы отграничения муниципального от других отраслей права. См., например: Бялкина Т. М., Карасева М. В. О предметах муниципального и финансового права //ЖРП. 1998. № 1. С. 96—100.

³⁹ Муниципальные образования — это в то же время субъекты гражданского права, т.е. юридические лица частного права (ст. 124 Гражданского кодекса РФ (Часть общая). Вместе с тем в ст. 20 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” подчеркивается, что выборные и иные органы местного самоуправления являются *юридическими лицами* (курсив наш. — Ю.С.) в соответствии с уставом муниципального образования, т.е. *юридическими лицами публичного права* (курсив наш. — Ю.С.). В данном случае критику вызывает позиция законодателя, который считает юридическими лицами (субъектами) публичного права лишь органы местного самоуправления, а не сами муниципальные образования. Выборные и другие органы муниципального образования являются представителями этого муниципального образования, его “исполнителями”, “распорядителями”. Не случайно законодатель подчеркивает “служебную роль” органов местного самоуправления по отношению к муниципальному образованию, населению. Например, представительным органом местного самоуправления является выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

торых случаях, как было отмечено, публичное управление осуществляется и в формах частного права и тогда его субъекты выступают в качестве субъектов частного права). Для субъектов публичного управления (а таковым является муниципальное образование) создаются их собственные органы. В соответствии со ст. 20 Федерального закона “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации” выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

§ 4. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

На формирование системы местного самоуправления и его институтов оказывают влияние многие особенности, характеризующие местное самоуправление как важнейшую форму организации публичной власти и управления на конкретной территории или в определенном населенном пункте. Такими характерными чертами являются следующие:

1. *Местное самоуправление как особая публичная власть.* Она организуется и осуществляется на принципиально иной основе по сравнению с федеральной государственной властью, так как население избирает подотчетные ему органы местного самоуправления. К характеристикам этой особой публичной власти следует отнести: самостоятельность власти и управления, т.е. самостоятельное решение населением вопросов местного значения; зависимость власти только от своего населения; действие власти только на конкретной территории или в пределах населенных пунктов (городов, поселков, сельских населенных пунктов, районов, округов и т.д.); осуществление власти при учете национальных и историко-культурных обычаев и традиций населения; ответственность власти и управления (а также их органов и должностных лиц) перед населением и государством; организация власти и управления на основе принципа разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 48 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления наступает перед населением в результате утраты доверия населения. Порядок и условия такой ответственности определяется уставами муниципальных образований. В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации,

федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования (п. 1 ст. 49 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”) они отвечают перед государством. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными и финансовыми средствами.

Если суд устанавливает факт нарушения органами местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации или уставов муниципальных образований, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в соответствующий суд за заключением о признании несоответствия деятельности указанных субъектов и лиц российскому законодательству. Такое заключение суда является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа или выборного должностного лица местного самоуправления.

2. *Самостоятельность и независимость органов местного самоуправления.* Они имеют соответствующую компетенцию, которая принадлежит только им; они свободны в осуществлении принадлежащих полномочий и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления усиливается и тем, что Конституция Российской Федерации не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от самого государства⁴⁰. Формирование органов местного самоуправления — дело населения соответствующего города или иного населенного пункта. Часть этих органов избирается населением непосредственно, другая формируется выборными органами. Главное состоит в том, что ни при каких условиях они не могут назначаться “сверху”, их состав не должен согласовываться с вышестоящими государственно-властными инстанциями или утверждаться ими. Будучи сформированными “внизу”, органы местного самоуправления на находятся в отношениях подчиненности к органам государственной власти и не обязаны выполнять их оперативные предписания. Однако они обязаны испол-

⁴⁰ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 40.

нять и соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Принимаемые представительными и исполнительными органами местного самоуправления решения являются столь же обязательными для исполнения, как и решения органов государственной власти. Следует заметить, что деятельность органов местного самоуправления не абсолютно “суверенна”, т.е. она в определенной степени зависит от государственной власти и не является полностью обособленной от деятельности государственных органов, поскольку и наделение органов местного самоуправления властными полномочиями, и их участие в реализации государственных программ, и отведение этим органам отдельных государственных полномочий, и приобретение ими важнейших управленческих функций определяются нормативными актами органов государственной власти, т.е. федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Российская Конституция 1993 г. впервые закрепила и другие важные положения, касающиеся народовластия и местного самоуправления, о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность не только государственной власти, но и местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ); граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ); они имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Часть 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации обязывает органы местного самоуправления и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Конституцией Российской Федерации к полномочиям местного самоуправления отнесено обеспечение комплексного социально-экономического развития территорий городских и сельских поселений, рационального использования земель местных сообществ.

В соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

3. Особая организационная основа местного самоуправления.
Организация местного самоуправления основывается на особых

формах прямого волеизъявления граждан (например, местные референдумы, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление). Функционирует местное самоуправление при помощи выборных органов местного самоуправления, образуемых в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. К таким органам относятся: выборные коллегиальные органы местного самоуправления (представительные и исполнительные); глава местного самоуправления (глава муниципального образования, староста) и местная администрация, которые избираются либо населением, либо представительным органом из своего состава; полномочия этих органов и должностных лиц могут устанавливаться при помощи иных способов. К органам местного самоуправления относятся также другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

4. *Собственная экономическая и финансовая основа местного самоуправления*, позволяющая практически решать местные вопросы. 25 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”⁴¹, определяющий основные принципы организации местных финансов, устанавливающий источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления. К финансово-экономическим средствам местного самоуправления относятся: муниципальная собственность, местный бюджет и местные налоги⁴². Часть 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации относит к полномочиям местного самоуправления самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых

⁴¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

⁴² В научной литературе ученые выделяют и другие признаки местного самоуправления. Например, Т.М. Бялкина рассматривает семь специфических черт местного самоуправления. См.: Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении. С. 8—10.

для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных органам местного самоуправления государственных полномочий подконтрольна органам государственной власти (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Часть 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что местное самоуправление осуществляется гражданами не только через выборные и другие органы местного самоуправления, но и путем участия в референдуме, выборах, использовании других форм прямого волеизъявления.

Вопрос о финансовых основах местного самоуправления неразрывно связан с финансовой деятельностью органов местного самоуправления. В определенном смысле финансовая деятельность органов местного самоуправления и ее основные институты являются главным предметом изучения и современного научного анализа⁴³. От того, насколько правильно и эффективно будет осуществляться финансовая деятельность в муниципальных образованиях Российской Федерации, зависит и решение стоящих перед местным управлением сложных задач.

Следует отметить, что в настоящее время действует противоречивое, неполное и далекое от совершенства и целостного завершения законодательство как о местном самоуправлении, так и о самой финансовой деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем законы и иные нормативные акты должны обеспечивать достаточную финансовую автономию органов местного самоуправления и правильную практическую реализацию правовых установлений в сфере финансовой деятельности органов местного самоуправления.

С теоретической точки зрения, исследование содержания финансовой деятельности органов местного самоуправления, выявление финансово-правового статуса муниципальных образований и улучшение практики реализации компетенции органов местного самоуправления по осуществлению функций в бюджетной, налоговой и кредитной областях финансовой деятельности, определение направлений ее реформирования, совершенствования процесса реализации компетенции органов местного самоуправления в сфере финансов и кредита представляет собой в настоящее время важнейшую задачу как науки административного права, так и науки муниципального и финансового права⁴⁴. Термины “финансовая деятельность”, “финансовая деятельность государства” дос-

⁴³ См., например: Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997.

⁴⁴ См.: Бялкина Т.М., Карасева М.В. О предметах муниципального и финансового права. С. 96—100.

таточно сложны и требуют дальнейшего научного анализа. Эти понятия, являясь ключевыми в теории финансового права, неоднозначно рассматриваются учеными в специальной литературе⁴⁵. Одной из главных целей научных исследований является выработка теоретической концепции осуществления органами местного самоуправления финансовой деятельности, направленной в конечном счете на решение задач местного самоуправления, обеспечение благосостояния муниципальных образований и, следовательно, на улучшение функционирования всего государства, на совершенствование российского финансового законодательства.

§ 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В п. 1 ст. 7 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” устанавливается, что местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, указанным и другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Практическую нормативно-правовую регламентацию отношений, действующих в области местного самоуправления, осуществляют четыре вида нормативных актов:

1. Конституция Российской Федерации и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 1993 г. в гл. 8 устанавливает систему и принципы местного самоуправления, причем местное самоуправление впервые определяется как одна из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации. Правовое регулирование вопросов местного самоуправления входит в совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов. По этой причине отсутствие в начале 90-х гг. федерального закона об общих принципах построения системы местного самоуправления тормозило развитие правовой базы местного самоуправления в субъектах Федерации. Однако в отдельных республиках, краях и областях региональные законы о местном самоуправлении⁴⁶ принимались уже в те годы.

Конституционные положения о местном самоуправлении соответствуют стандарту, содержащемуся в Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы 15 октября

⁴⁵ О финансовой деятельности государства см., например: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1997. С. 5—46.

⁴⁶ См., например: Закон Воронежской области “О местном самоуправлении в Воронежской области” от 28 декабря 1994 г. (в ред. законов от 17 мая и 26 октября 1995 г.) //Коммуна. 1995. 6 янв.; 20 дек.

1985 г.: это, например, право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ); это также возможность для местных органов самоуправления самим определять свои внутренние административные структуры (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ), не нарушая общих законодательных положений; это, наконец, право на судебную защиту, которым должны обладать органы местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ).

2. Федеральные законы, устанавливающие общие принципы местного самоуправления в Российской Федерации (например, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г.). Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным Федеральным законом от 28 августа 1995 г.

3. Законы субъектов Российской Федерации, определяющие местное самоуправление на территории этого субъекта (например, Закон Воронежской области “О местном самоуправлении в Воронежской области” от 28 декабря 1994 г. (в ред. законов Воронежской области от 17 мая и 26 октября 1995 г.).

Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не должны противоречить Конституции Российской Федерации и Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. и ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления. Если нормы муниципального права, содержащиеся в законах, входят в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации и положениями Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, то применяются положения последних законодательных актов.

4. Нормативные правовые акты, принимаемые муниципальными образованиями, самим местным самоуправлением (“местное нормотворчество”); к ним относятся, например, уставы о местном самоуправлении поселения или территории. В рамках “местного нормотворчества” муниципальные образования как самоуправляющиеся образования могут принимать собственные нормативные правовые акты, регламентирующие организацию местно-

го самоуправления, его формы, компетенцию и иные вопросы в соответствии с местными условиями и особенностями.

Одним из важнейших нормативных актов, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно, является *устав муниципального образования*, в котором устанавливаются вопросы организации местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, и вступает в силу после его официального опубликования (обнародования). В уставе муниципального образования указываются:

- границы и состав территории муниципального образования;
- вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы⁴⁷;

⁴⁷ О муниципальной службе см.: Лютцгер В. Л. Муниципальная служба // Законодательство. 1998. № 1. С. 80—86.

- экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;
- другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

§ 6. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Российской Федерации функционирование местного самоуправления гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Российской Федерации, которые создают необходимые правовые, организационные и материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Глава шестая Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” устанавливает гарантии местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления можно разделить на три группы:

1. *Финансово-экономические гарантии*: наличие местных финансов⁴⁸; формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов⁴⁹, контроль за их исполнением органами местного самоуправления; наличие муниципальной собственности, земельной собственности, объекты которой определяются исходя из их значимости для обслуживания данного поселения (города, поселка); возможность самостоятельного установления местных налогов и сборов, а также образования целевых внебюджетных фондов; право выпуска муниципальных займов и лотерей, получение и выдача кредитов, право на создание муниципальных банков и иных

⁴⁸ 25 сентября 1997 г. был принят ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”. См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

⁴⁹ См.: Пешин Н. Л. Правовое регулирование финансовой системы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Пронина Л. И. Законодательная основа местных финансов // Налоговый вестн. 1998. № 2. С. 7–11.

финансово-кредитных учреждений; наличие имущества, находящегося в государственной собственности и переданного в управление органам местного самоуправления; установление общего порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; право органов местного самоуправления на создание предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности; осуществление муниципального заказа; возможность осуществления органами местного самоуправления внешнеэкономической деятельности.

2. *Юридические гарантии*: запрещение на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; установление федеральными и региональными законами местного самоуправления; самостоятельная разработка муниципальным образованием своего устава; обязательность решений субъектов местного самоуправления; непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения; социальные и другие гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; гарантии прав должностных лиц местного самоуправления; право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, которые обязаны дать ответ по существу обращений в течение одного месяца.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Вместе с тем решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления наступает ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмот-

рению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в ст. 46 гарантирует судебную защиту местного самоуправления⁵⁰. Граждане, которые проживают на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления имеют право на предъявление в суд или арбитражный суд исков о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Кроме того, к юридическим гарантиям местного самоуправления можно отнести установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также контроля за их деятельностью: а) судебный контроль (ст. 49 и 52 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”) и б) прокурорский надзор (ст. 51 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

3. Организационные гарантии: выработка организационных процедур и установление механизма местного самоуправления; порядок организации муниципальной службы, подготовка и повышение квалификации муниципальных служащих; информационное обеспечение местного самоуправления; формирование механизма сбора и учета общественного мнения, системы контроля за деятельностью органов местной власти.

§ 7. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” устанавливает три

⁵⁰ См., например, определение Верховного Суда РФ, касающееся конституционных прав органов местного самоуправления: ГиП. 1996. № 3. С. 3—7. См. также: Ершов В. Конституция Российской Федерации и местное самоуправление //РЮ. 1997. № 4. С. 2—3.

вида полномочий субъектов в области местного самоуправления: 1) полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления (ст. 4); 2) полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления (ст. 5); 3) предметы ведения местного самоуправления (ст. 6).

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
- обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления;
- регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- наделение Федеральным законом органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;
- установление государственных минимальных социальных стандартов;
- регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- принятие федеральных программ развития местного самоуправления;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

- установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;
- регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;
- осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях;
- регулирование основ муниципальной службы.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их исполнением;
- обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации;
- регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;
- регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;
- обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- наделение законом органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;
- принятие региональных программ развития местного самоуправления;
- защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;

- установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- регулирование законами в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;
- законодательство о муниципальной службе;
- принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;
- установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. “О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления”⁵¹ в целях организации постоянного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления и повышения качества разрабатываемых нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления федеральными органами исполнительной власти были образованы структурные подразделения по вопросам местного самоуправления либо эти функции возложены на действующие подразделения. В Перечень федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих организацию постоянного взаимодействия с органами местного самоуправления, входят: Министерство РФ по атомной энергии, Министерство внутренних дел РФ, Министерство государственного имущества РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Министерство здравоохранения РФ, Министерство культуры РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство общего и профессионального образования РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского

⁵¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3282.

хозяйства и продовольствия РФ, Министерство труда и социального развития РФ, Министерство топлива и энергетики РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономики РФ, Министерство науки и технологий РФ, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, Государственный таможенный комитет РФ, Государственный комитет РФ по физической культуре и туризму, Государственная налоговая служба РФ, Федеральная служба лесного хозяйства России, Федеральная миграционная служба России⁵². Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации постоянного взаимодействия с органами местного самоуправления возложена на Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации.

§ 8. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Как уже было отмечено, сущностью местного самоуправления является деятельность населения по решению вопросов местного значения. Следовательно, вопросы местного значения представляют собой предметы ведения местного самоуправления. Решение населением вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления обеспечивает нормальное функционирование и развитие муниципального образования. Вместе с тем органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Специфические предметы ведения местного самоуправления, отдельные государственные полномочия, а также вопросы, не отнесенные законодательством ни к ведению других муниципальных образований, ни к ведению органов государственной власти, — все это составляет предметы ведения органов местного самоуправления и обеспечивает децентрализацию государственного управления, призванного установить оптимальный режим публичного управления на территории всей страны и улучшить жизнедеятельность и обеспеченность муниципальных образований.

Специфические функции местного самоуправления и полномочия его органов установлены в главном нормативном правовом акте, регулирующем основные вопросы в области местного самоуправления, — в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”

⁵² Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” //СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2020. См. также: Положение о региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти: Утв. Указом Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 //СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

от 28 августа 1995 г.⁵³, который дал возможность региональным органам государственной власти разрабатывать и принимать собственные законодательные акты о местном самоуправлении. В п. 2 ст. 6 этого закона приводятся следующие предметы ведения местного самоуправления:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия населения;
- охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

⁵³ См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500.

- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- организация и содержание муниципальной информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования имеют право принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Глава 5

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

§ 1. Публичное право и административное право

§ 2. Административное право и частное право

§ 3. История развития административного права

§ 4. Новые подходы к пониманию сущности и структуры современного административного права

§ 5. Методы административного права

§ 6. Толкование административно-правовых норм

§ 7. Принципы административного права

§ 8. Функции административного права

§ 9. Источники административного права

§ 10. Кодификация административного права.

Систематизация административного законодательства

§ 1. ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Термин “публичное право” вошел в отечественную юридическую понятийную систему сравнительно недавно. Правовые нормы, устанавливающие устройство государства, структуру его органов, правовую систему, судоустройство и т. д., действовали и в бывшем СССР, однако существование публичного права отрицалось, а сфера публично-правовой регламентации специально не выделялась. Не входило данное понятие и в соответствующий учебный курс, и в программу университетского юридического образования. После Октябрьской социалистической революции 1917 г. деление права на публичное и частное более не проводилось, так как считалось, что оно не соответствует природе нового строя и экономических основ государства. Такой порядок не мог не повлиять отрицательно на складывающийся в СССР механизм правового регулирования: государство масштабно вмешивалось в частную жизнь граждан, не обеспечивались их демократические права и свободы, ограничивалась их правоспособность в имущественных правоотношениях.

Правовое регулирование современных общественных отношений обеспечивается нормами *публичного права*, в предмет которого входят: основы государственного устройства; функционирование государства и его институтов; институты гражданского общества; система и органы местного самоуправления; правотворческий и правоприменительный процесс; судебная система; международные отношения.

Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства (всего общества); частное право охраняет интересы отдельных лиц. В число отраслей, составляющих систему частного права, входят гражданское, семейное, трудовое, торговое право и некоторые другие отрасли. Административное право как отрасль публичного права определяется прежде всего своим предметом, т.е. системой государственно-управленческих отношений, ибо государственное управление реализуется через категории публичного интереса, потребностей, целей, стимулов и норм.

Современные политические и социально-экономические процессы значительно повышают роль государства в решении общественных задач, в обеспечении прав и свобод граждан. В течение последних десяти лет получила существенное развитие правовая система Российской Федерации, реформируются ее традиционные правовые образования, появляются новые отрасли права и публично-правовые институты. В 1995 г. в стране был опубликован первый учебник публичного права¹.

Актуализация проблемы публичного права вызвана рядом причин, среди которых выделяются: необходимость проведения правовой реформы; глубокое изменение многих отраслей права и появление новых; развитие структуры и системы правовых отраслей; усиление роли государства в реализации планов социально-экономического развития страны.

Публичное право включает в себя отрасли в разной степени связанные с правовым механизмом организации и функционирования самого государства и его органов: конституционное (государственное) право, административное право, уголовное право, финансовое право, процессуальное право, судоустройство, международное публичное право. Каждая отрасль имеет специфический объект и методы правового регулирования, а также особую структуру нормативного материала, изучаемого в рамках этой отрасли права.

Публичное право также распространяет свое действие на сферу организации и функционирования негосударственных учреждений — органов местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. В современных региональных законодательствах содержатся обширные правовые образования, входящие в публичное право. Субъекты РФ обладают правом принятия региональных законодательных актов, что устанавливается Конституцией РФ и уставами субъектов Федерации.

Изучение отрасли публичного права предполагает анализ и исследование ее сущности, специальных правовых норм, вопро-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК, 1995.

сов правотворчества и применения правовых норм, которые обеспечивают удовлетворение публичных интересов, регулируют деятельность субъектов, обладающих властными полномочиями, а также определяют взаимоотношения государственных органов (органов местного самоуправления) и граждан.

Одной из самых объемных отраслей публичного права является *административное право*, которое регулирует широкий круг вопросов организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной государственной службы, обеспечения законности в области функционирования исполнительной власти. Наряду с регулирующими административному праву присущи и “полицейские” (административно-юрисдикционные) методы воздействия на конкретных участников правоотношений. Субъекты административного права, представляющие государство и его органы, также применяют в своей деятельности принудительные механизмы и правовые средства, используют в установленных законодательством пределах административно-властные принудительные полномочия. Современный административист К. С. Бельский, обосновывая свою точку зрения относительно сущности и главнейших элементов системы административного права, подчеркивает: “Именно потому, что административное право регулирует и охраняет общественный порядок, оно является наиболее важной для общества отраслью права. Большевики презирали право и фактически отказались от всех его отраслей, кроме административного и уголовного. С уголовным у них с самого начала сложились особые отношения... Административное право дважды пытались упразднить (1917—1921, 1928—1938 гг.), но безуспешно. Степень необходимости для функционирования общества превзошла идеологическую нетерпимость. Значит, это самая высокая отрасль права? Бесконечно самая высокая; самая необходимая из всех известных”².

Административное право является, кроме того, важнейшей учебной университетской дисциплиной. В общем объеме правовых знаний, которые преподаются студентам юридических вузов западноевропейских стран, административное право занимает значительную долю³. Этой отрасли права посвящено немало солидных учебников и многотомных справочников⁴.

² Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995. С. 126.

³ Об административном праве зарубежных стран см.: Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие /Под ред. А. Н. Козырина. М.: СПАРК, 1996.

⁴ См.: Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 16.

Административное право как учебный курс, как отрасль законодательства и как предмет научно-теоретического исследования за последние несколько лет претерпело существенные изменения. Сегодняшний этап его развития — время глубокой его реформы, пересмотра теоретических догм, сложившихся под влиянием существовавших на протяжении десятилетий политических и экономических реалий, развития новых идей и концепций, реализации международных обязательств, установления административно-правового регулирования внешнеэкономических связей, таможенного дела и, следовательно, реформирования системы административного законодательства. В специальной правовой литературе последнего времени появились статьи, посвященные отдельным аспектам теории государственного управления, вопросам местного самоуправления, проблеме прав человека в административном праве, роли общественных объединений (организаций) в государственном управлении, административному договору, административно-правовому статусу должностных лиц, военнослужащих, субъектам административного правонарушения, административно-деликтному праву, полицейскому и служебному праву.

Административное право представляет собой одну из сложнейших, крупнейших и наиболее развитых отраслей российского права. Это обусловлено специфическим предметом данной отрасли права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами. Поскольку исполнительная власть, управленческая деятельность и само управление характерны практически для всех сфер общественной и государственной жизни, то административное право можно с полным основанием характеризовать как центральную отрасль в правовой системе, которая воздействует на многие другие отрасли права и испытывает на себе влияние со стороны иных правовых отраслей; словом, в этой отрасли права фокусируются многие общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования со стороны иных отраслей права (например, конституционного, уголовного, финансового, бюджетного, налогового, банковского права). Принципиально важный характер этой отрасли права подчеркивает и главный метод (или, точнее говоря, один из методов) правового регулирования — императивный метод, метод властных предписаний. Поэтому административное право считается одной из базовых отраслей права, с одной стороны, использующей потенциал и правовые средства императивного метода регулирования, а с другой — обеспечивающей публичные интересы, правовую защиту прав и свобод как физических, так и юридических лиц от действий, решений и бездействия административных органов.

Степень и интенсивность административно-правовой регламентации общественных отношений в разных сферах различна. Например, общественные отношения в сфере организации государственной службы, управления внутренними делами, обороной регулируются преимущественно нормами административного права. В экономической деятельности государства наряду с административными нормами действуют нормы частного права.

Развитие рыночных отношений, разделение государственной власти, построение современного правового государства, формирование эффективной исполнительной власти и системы местного самоуправления — все эти процессы вызывают насущную потребность в адекватном административно-правовом и административно-процессуальном обеспечении. Соответственно модифицируется и административное законодательство, и, как следствие, преобразуется предмет административного права, по-новому рассматриваются его содержание, функции, принципы, институты. Например, процесс реального разделения властей в государстве таким образом воздействует на предмет этой правовой отрасли, что прежние характерные для нее меры принуждения и властного воздействия государства сменяются инструментами формирования механизма исполнительной власти, действующего на основе принятых парламентом законов и постановлений в интересах личности и общества посредством регулирования, планирования, координации, согласования и контроля. Разумеется, принудительные меры, свойственные определенным институтам административного права, сохраняются и со временем будут усовершенствованы (например, метод властных предписаний, используемый административным правом стран Западной Европы и США).

Административное право закрепляет отношения, возникающие в процессе осуществления *исполнительной* (административной, управленческой, исполнительно-распорядительной) *власти*. Исполнительная власть выделена из общей структуры государственной власти не только на уровне теоретических построений, но и в законодательстве. Изучение административного права предполагает анализ системы, структуры, основных признаков и субъектов исполнительной власти, ее влияния на реальное обеспечение прав и свобод граждан, а также теории и практики государственной службы. Следует подчеркнуть, что режим законности в государстве прежде всего зависит от уровня законности в управленческой (исполнительно-распорядительной) сфере.

В настоящее время происходит стремительное развитие практически всех административно-правовых институтов, таких как субъекты административного права, государственная служба, фор-

мы и методы государственного управления (административно-правовые формы, управленческие действия), административные договоры, местное самоуправление, нормативные правовые акты управления, административное принуждение и административная ответственность, административный процесс, законность и способы ее обеспечения в сфере исполнительной власти (государственном управлении и местном самоуправлении).

Развитие административно-правовой науки в течение последних нескольких лет ознаменовано появлением личностного аспекта в исследовании многих ее проблем. На первый план выходят проблемы защиты прав и свобод личности, соблюдения ее интересов при осуществлении исполнительной власти (государственного управления), создания эффективных средств защиты против нарушения органами публичной власти и их должностными лицами прав личности, разработки административного законодательства, учитывающего соответствующие международно-правовые документы.

Возникновение новых экономических условий не влечет за собой сокращения сферы регулирования управленческих отношений административными методами; изменяются лишь правовые средства и методы воздействия публичных управленческих органов на экономическую среду и связи хозяйствующих субъектов. В этих условиях административное право, как и право гражданское, должно обеспечивать экономическую свободу предпринимателей, хозяйственных обществ, фирм, государственных предприятий, частных лиц, защищать их собственность, контролировать доходы, проводя эффективную налоговую политику, осуществлять санитарный, экологический, таможенный и другие виды административного контроля и надзора.

§ 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЧАСТНОЕ ПРАВО

Административное и частное право различаются исходными положениями, социальным назначением, принципами и функциями. Частное право допускает частную автономию и юридическую независимость индивидуума (отдельных физических и юридических лиц); в его задачи входит правовая регламентация общественных отношений, основанных на добровольности и на обоюдном согласии их создания, изменения и прекращения, а также установление порядка рассмотрения и разрешения споров и конфликтов между частными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями.

Публичное право (как минимум его важнейшие части — государственное и административное право) имеет в качестве предме-

та изучения государство как носителя верховной и суверенной власти, а также саму государственную власть в ее различных проявлениях. Административное право как отрасль публичного права является выражением публичного (общественного) интереса как в организации социальной жизни, так и в формах, методах и содержании административной деятельности, функционировании исполнительной власти.

Публичные интересы устанавливаются и реализуются в административном праве посредством таких правовых средств, как: 1) правовая регламентация публичного интереса, установление его признаков, сущности и видов; 2) нормативная фиксация необходимости признания приоритета публичных интересов, их повсеместного, обязательного и непосредственного соблюдения и установление форм и видов правовой защиты публичных интересов; 3) определение мер юридической ответственности за нарушение публичных интересов⁵. Следовательно, административно-правовому регулированию подлежат огромная сфера публичных интересов. Более того, субъекты административного права призваны неуклонно соблюдать административно-правовые нормы, определяющие необходимость соблюдения общественных интересов и устанавливающие при их нарушении различные виды правовой ответственности.

Таким образом, ведущая роль административного права в системе публичного права определяется тем, что оно создает правовую основу для *публичного управления*, т.е. предметом административного права в публично-правовом смысле являются отношения в сфере публичного управления.

Как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, административное право занимает в системе публичного права место своего рода “опорной конструкции, несущей основную нагрузку публично-правового регулирования в виде административно-правового регулирования”⁶, так как в этой отрасли права наиболее ярко проявляется публичный интерес, устанавливается организационная структура государственного управления, виды, система и правовой статус органов исполнительной власти, статус публичной (т.е. государственной и муниципальной) службы, применяются меры административного принуждения, осуществляются организационно-властные полномочия.

Административное право обеспечивает удовлетворение публичных интересов в сфере взаимоотношений его субъектов. Полити-

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 81.

⁶ См.: Там же. С. 71.; Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 25—52, 332—334.

ко-правовой механизм обеспечения подобных интересов включает: 1) обеспечение государственных и общественных интересов (интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований), проявляющихся в целях, задачах и функциях исполнительной власти; 2) обеспечение прав и свобод гражданина и человека, а также установление различных форм их правовой защиты; 3) обеспечение публичных интересов посредством установления контрольных механизмов; 4) административно-процессуальные правовые гарантии реализации публичных интересов; 5) обеспечение публичных интересов посредством установления мер административной ответственности (или нескольких видов юридической ответственности).

Для субъектов публичного права законодательство устанавливает особый публично-правовой статус, поскольку они осуществляют важнейшие государственные функции и полномочия. В некоторых случаях функционирование государства обеспечивается механизмом частно-правового (гражданско-правового) регулирования публичных отношений при помощи характерных для гражданского права форм и методов (добровольность вступления в правовые отношения, равноправие и юридическая независимость друг от друга субъектов права). В подобной ситуации функции государства осуществляют от его имени или по договору с ним частные (негосударственные) организации, организация и деятельность которых регламентируется нормами частного права. Использование специфических частно-правовых средств и механизмов в практике государственного управления имеет место во многих странах, при этом государство, передавая часть своих полномочий негосударственным субъектам управления, осуществляет контроль и надзор за качеством их выполнения (например, поддержание общественного порядка и общественной безопасности, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в населенных пунктах).

Разграничение публичного и частного права — трудная и до сих пор считающаяся спорной задача. Российская административно-правовая наука традиционно рассматривает эту проблему применительно к предмету и методам административного права. И в самом деле, выявление особенностей этих понятий позволяет провести границу между административным и частным правом. Однако, как уже было отмечено, управление может осуществляться и в рамках частного права; это значит, что разграничение частного и публичного права только по субъекту деятельности будет недостаточным. На сегодняшний день сложился ряд теорий,

занимающихся проблемами разграничения частного и административного (публичного) права. Остановимся на трех из них⁷.

Теория интересов определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами (принципами), и указывает направления правового регулирования конкретных общественных интересов или действий. Эта теория направлена в первую очередь на выявление публичного интереса, обеспечиваемого образуемыми правоотношениями. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право регулирует частные интересы. Публичное право — это система правовых норм, которые регламентируют общественные отношения с целью установления основ социально-государственной жизни, принципов функционирования государства, его органов и служащих. Деятельность государственных органов и организаций, подчиненная строгому правовому стандарту, направлена на создание общего нормального благосостояния населения, обеспечение прав и свобод личности, общественного порядка и безопасности. Частное право, фиксируя правовой статус субъектов, дает возможность в первую очередь реализовать частную инициативу и тем самым воздействовать на интересы ограниченного (часто весьма четко определенного) круга лиц или организаций. Вместе с тем эти частные интересы не могут и не должны негативно воздействовать на решение общественно значимых и общесоциальных задач. Таким образом, теория интересов затрагивает лишь наиболее общие аспекты разграничения публичного (административного) и частного (гражданского) права. Она не обеспечивает сколько-нибудь полного и четкого разграничения этих правовых образований, так как большинство правовых норм одновременно обеспечивают как публичные, так и частные интересы. Более того, государство может использовать также и частное право для обеспечения публичных интересов.

Теория субординации (соподчинения), являясь господствующей теорией при отграничении публичного и частного права, раскрывает характер отношений между участниками (субъектами) правовых отношений. Эта теория видит сущность публичного права в образуемом в рамках осуществления публичной власти отношении подчиненности (соподчинения). В публичном праве нижестоящие и вышестоящие субъекты права связаны между собой отношениями подчиненности или соподчинения. В частном праве субъекты права, вступающие в правоотношения, обладают равным правовым статусом (имеется в виду их равноправие при

⁷ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht: 10. Aufl. München: Beck, 1995. S. 43—46.

использовании установленных законом возможностей, правил поведения и действий, а также одинаковый масштаб подчинения определенным правом процедурам и правилам). Для публичного права характерно одностороннее регулирование отношений при помощи закона, административного акта (правового акта управления). Для частного права типичным является договор, заключаемый по доброй воле субъектами права. В основу теории субординации легли идущие еще из XIX в. представления об управлении, под которым понималось властное вмешательство государства и его чиновников в различные сферы общественной и государственной жизни. Эта теория отражает превосходство государства (властной управленческой деятельности) с его арсеналом средств ограничения, организации и принуждения. Однако отношения подчиненности действуют и в сфере частного права, а договорные отношения и правовое равенство субъектов можно обнаружить в области публичного права (например, заключение соглашений⁸, публичных или административных договоров). Кроме того, теория субординации не объясняет с точки зрения подчиненности или соподчинения сущности правовых отношений в области так называемого позитивного государственного управления социальной, культурной, образовательной и коммунальной сферами.

Теория относительности и допустимости правовых норм указывает на распространение действия правовых норм на различные субъекты права. Публичное право содержит правовые нормы, которые имеют адресатом государство или другие субъекты суверенной государственной власти и применяются для регулирования отношений государства или других государственно-правовых институтов и образований, а также физических лиц (например, граждан), имеющих соответствующий правовой статус (например, использование гражданином права на обжалование действий государственного служащего). Таким образом, публично-правовые нормы могут создавать правоотношения между точно установленными субъектами права. Напротив, для частного права характерны правовые нормы, которые могут применяться для регулирования отношений между всеми субъектами права, т.е. число адресатов частного-правового регулирования неограничено. Публичное право — это особое право самого государства и его органов; частное

⁸ См. например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Вологодской области о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере обеспечения устойчивого функционирования промышленности от 18 сентября 1997 г. //РГ. 1997. 30 окт.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Вологодской области о разграничении полномочий в сфере здравоохранения от 18 сентября 1997 г. //Там же.

право — это право для каждого индивидуума и каждого субъекта. Теория относительности правовых норм формальна по своей сути и потому, при всей конкретности подхода к разграничению публичного и частного права, она не содержит материальных критериев разграничения этих правовых сфер.

Ни одна из рассмотренных теорий до настоящего времени не реализована на практике, однако каждая из них нашла своих сторонников. Думается, что эти теории будут полезны при выяснении сущности и социальной значимости административного права. Вместе с тем каждая из них содержит рациональное ядро: в первом случае речь идет об обеспечении публичных или частных интересов; во втором — о возможностях властного воздействия на подчиненных субъектов права; в третьем — о направленности правового воздействия: либо на организацию и функционирование государства и его структурных подразделений, либо на обеспечение режима законности в сфере регулирования деятельности частных лиц и частных организаций.

Попытка более конкретного отграничения административного права от права частного повлечет за собой выявление следующих признаков административного права:

- административное право обеспечивает публичные интересы и реализацию государственных функций и задач;
- административное право использует возможности властного воздействия на подчиненных субъектов права;
- административно-правовое воздействие направлено на организацию и функционирование государства и его структурных подразделений;
- областью административно-правового регулирования являются управленческие отношения, возникающие как внутри государства и его органов, так и при взаимодействии органов управления, граждан и других субъектов права;
- наличие специфических (“управленческих”) норм материального административного права;
- для реализации материальных норм административного права применяются специальные административно-процессуальные нормы как позитивного (регулятивного, управленческо-процедурного), так и административно-деликтного характера; часто административно-процессуальные нормы действуют только для обеспечения государственно-правовой деятельности органов управления;
- важнейшей формой управленческой административной деятельности является не договор (как в гражданском праве),

а правовой акт управления (нормативный или индивидуальный правовой акт управления); в некоторых случаях могут заключаться и административные договоры, относящиеся к области публичного права;

- ответственность государственного органа управления в случае причинения ущерба третьим лицам наступает только при осуществлении функций государственной или муниципальной службы, т.е. если этот ущерб был причинен должностными лицами (государственными и муниципальными служащими) при осуществлении служебной деятельности (при исполнении служебных обязанностей и функций);
- при возникновении административного спора применяется административный и судебный порядок. Последний имеет специальное правовое регулирование. Вместе с тем следует отметить, что до настоящего времени в России не создан специальный административный суд, который разрешал бы возникающие управленческие споры (административные дела).

§ 3. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Как ни парадоксально это звучит, но лишь на исходе 20 столетия в российской правовой литературе прозвучал призыв административиста К. С. Бельского провести “инвентаризацию” науки административного права, выявить его первоначальные истоки, дабы найти сокрытый, если не сказать утерянный, смысл этой отрасли знания⁹. Бесспорным является и мнение К. С. Бельского о том, что “честно проведенная инвентаризация “хозяйства” науки административного права покажет далеко не утешительную картину”, и что “административным правом как отраслью права в 30–80-е годы был в некотором роде утерян собственный подлинный смысл, а административное право как отрасль правоведения превратилась в эти годы наполовину в квазинауку”¹⁰.

Автор настоящей книги, изучавший в начале 80-х гг. “советское административное право”, может подтвердить, что особого интереса эта учебная дисциплина у студентов не вызывала: ее содержание сводилось к набору лозунговых терминов “коммунистической” ориентации; предмет и методы административного права страдали неопределенностью; преобладали официальная критика и непризнание “буржуазной” теории разделения властей; отсутствовало понятие “исполнительной власти”; принципы административного права оставались “мнимой” сущностью, впрочем, как

⁹ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 3–10.

¹⁰ Там же. С. 4.

и законы, регламентирующие процедуру управления и государственную службу; одним словом, схоластика и бессистемность (которая, к сожалению, сохранилась в структуре этого учебного курса и по сей день). Все это создавало атмосферу “искусственности”, “квазинаучности” и “формальности” в изучении “советского административного права”.

Сегодня, когда административное право в Российской Федерации находится в стадии глубокой реформы, проводимой достаточно быстрыми темпами, будет небесполезно взглянуть и на исторические корни административного права, показать соотношение развития административного права в России и западноевропейских странах, выделить главные основы и факторы, обусловившие становление и дальнейшее развитие этого правового института.

Историю развития как самого административного права, так и административно-правовой науки можно проследить на примере исторического формирования административного права в западноевропейских государствах (Германии, Франции, Швеции), ибо важнейшие положения административного права этих стран, начиная с Нового времени (1500-е гг.), эпохи абсолютизма, а затем в течение всего 19 и начала 20 в. постепенно укоренились в российской почве. Это отражено в ряде трудов русских ученых в области государственного¹¹, полицейского¹² и административного¹³ права России, посвященных различным историческим периодам, да и мировая историческая литература это также подтверждает¹⁴. Таким образом, теоретические положения административного права европейских государств оказали прямое и весомое воздействие

¹¹ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право: 8-е изд.: Т. 1. СПб., 1914; Лазаревский Н.И. Русское государственное право: 3-е изд.: СПб., 1913. Т. 1.

¹² См.: Андреевский И. Полицейское право: В 2 т. СПб., 1871; Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций: 3-е изд. Пг., 1915; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: 3-е изд. СПб., 1911; Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897.

¹³ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления): 3-е изд. Казань, 1908.

¹⁴ По истории развития права вообще (и публичного права в частности) в европейских странах написано множество книг (см., например, перечень таких исследований в книге: Böss O. Rußland-Chronik. 2. Aufl. 1986; Gitermann V. Geschichte Rußlands. 3 Bd. 1987; Hattenhauer H. Europäische Rechtsgeschichte. 2. Aufl. Heidelberg, 1994. S. 779—812). Далее см.: Anners E. Den Europeiske Rettens Historie. Oslo, 4. Aufl. 1991 (Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994); Stolleis M. Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 1—2. 1988—1992; Seagle W. Weltgeschichte des Rechts. 3. Aufl. München; Berlin, 1967; Tschernilowski S.M. Allgemeine Staats- und Rechtsgeschichte. Von der Entstehung des Staates bis zum Kapitalismus. Berlin, 1980; Zippelius R. Geschichte der Staatsideen. 6. Aufl. München, 1989.

на развитие русской научной административной мысли. Поэтому целесообразно дать предварительный краткий анализ развития административного права в европейских государствах. Как мы убедимся далее, российское административное право проходило те же стадии развития, только в более поздние исторические периоды.

Административное право как правовая дисциплина и самостоятельное научное знание сформировалось в процессе пятисотлетнего исторического развития. “Полицейское право, наука полиции, наука права внутреннего управления, административное право — все это разные названия той отрасли юриспруденции, где речь идет о юридических нормах, регулирующих администрацию, и о юридических отношениях, возникающих между государством и управляемыми единицами и союзами, при осуществлении различных культурных целей”¹⁵. Под “внутренним управлением” в 19 — начале 20 в. понималась основанная на законе деятельность административных органов по осуществлению государственного управления, организация административных учреждений, а также формы и способы их действий¹⁶. Право внутреннего управления — это государственные нормы или законы, “определяющие характер и содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния”¹⁷, т.е. в данном случае речь идет об установлении правовых границ осуществления государственного управления. “Право внутреннего управления”¹⁸ и представляло собой “полицейское право”. Право внутреннего управления считалось административным правом (в узком смысле). Под административным правом в широком смысле понималась совокупность норм, определяющих государственную деятельность вообще, т.е. все отрасли этой деятельности; таким образом, в его систему входили и финансовое, и военное, и

¹⁵ Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). С. 15.

¹⁶ Там же. С. 8.

¹⁷ Ивановский В.В. Учебник административного права. С. 1.

¹⁸ Система права внутреннего управления в соответствии с представлениями таких видных теоретиков конца 19 в., как Л. Штейна, Г. Мейера, Э. Лёнинга, состояла из следующих элементов: 1) регулирование личных отношений (учет населения; право поселения п подданства; политика населения, брачное право, иммиграция и эмиграция); 2) “меры относительно общественного здоровья” (санитарная и медицинская полиция); 3) полиция безопасности (общие меры предупреждения преступлений; “меры относительно обществ, собраний и печати”); 4) образование; 5) полиция нравов; 6) законодательство о бедных и благотворительность; 7) управление хозяйственной жизнью (борьба со стихийными бедствиями, пожарами; водное право, страхование; пути сообщения; деньги, весы, меры; кредит; горное дело; лесоводство, охота и рыболовство; сельское хозяйство; обработки вающая промышленность; торговля). См.: Шеймин Н. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права): Общая часть. СПб., 1891. С. 13—14.

церковное, и международное право¹⁹. “Существование административного права предполагает признание принципа, что вся государственная деятельность, направленная на осуществление задач управления, должна быть основана на правовых нормах, установленных или признанных государственной властью в качестве меры дозволенного для всех участников государственного общения”²⁰.

К главным задачам становления административного права (с учетом особенностей каждой исторической эпохи) следует отнести: обеспечение общественного благополучия (развитие экономики, финансов, хозяйства, управления) и защита общества от опасностей; создание аппарата управления и упорядочение управленческой деятельности; создание порядка управления, а затем “связывание” административной власти (административных действий и мероприятий) правовыми нормами; установление в законах взаимных прав и обязанностей граждан и государства, т.е. правовая регламентация взаимоотношений между государством (и его властью) и обществом (гражданами); определение правовым путем порядка рассмотрения возникающих между гражданами и властными государственными управленческими органами споров; обеспечение законности в сфере публичного управления. К. С. Бельский указывает на следующие три фактора, обусловившие возникновение и развитие административного права: 1) регламентация охраны общественного порядка; 2) регламентация государственного управления; 3) обеспечение реализации субъективных прав граждан²¹.

В античное время и в эпоху феодализма административное право не нашло себе места в системе научных дисциплин в силу того, что этому не способствовали социальные условия. Главная причина заключалась в отсутствии потребности в централизованном выполнении полицейских функций (по обеспечению общественного порядка, а также и по обеспечению общего благосостояния) в существовавших в те эпохи поселениях, селах, крепостях и небольших городах — эти функции в том или ином виде выполнялись самими общинами.

В период средневекового феодализма административное управление осуществлялось в рамках управления леном. Административное право являлось частью ленного права и имело частно-правовую основу.

Сменившая средневековье эпоха Возрождения характеризовалась быстрым развитием экономики, хозяйства, культуры, воз-

¹⁹ Там же. С. 5.

²⁰ См.: Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). С. 8.

²¹ См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 10.

никновением крупных городов с соответствующей инфраструктурой, в связи с чем возникла необходимость управления ею и поддержания публичного порядка.

В западноевропейских странах административное право развивалось практически по “единому сценарию”, впрочем, достаточно сложному и интересному. Например, административное право как самостоятельная отрасль права и научное познание отсутствовало в Германии до конца Священной Римской империи германской нации (слова “германской нации” были добавлены к этому названию в 15 в., а сама Священная Римская империя германской нации прекратила свое существование в 1806 г.). Основы имперско-княжеского управления, заложенные в отдельных территориях в 15 в., были установлены в имперских и территориальных (земельных, княжеских) положениях о полиции. Эти положения формировались при сильном воздействии имперских сословий (курфюрсты, князья), но при этом не являлись единственным источником права. Сюда же относится правотворческая деятельность отдельных владельцев (правителей) земель.

В некоторых абсолютистски управляемых государствах важным правовым источником служила воля (повеления, решения) верховного правителя (короля). В отсутствие конкретных законов в сфере управления любому положению (решению), изданному владельцами земель (правителями, королями, князьями), придавалась сила закона.

3.1. Административное право в эпоху абсолютизма

В эпоху абсолютизма существовавшие в то время государства, практически суверенные территориально, приняли абсолютизм как форму правления по французскому образцу. Он давал правителю неограниченную власть и обеспечивал жесткое административное управление, ведение упорядоченного финансового хозяйства и формирование регулярной армии. Германское государство периода абсолютизма формально провозглашало правовую защиту как на уровне империи, так и на уровне территорий. Однако правовая “дорога” в императорский суд и в императорский совет была осложнена тем, что многие сословия в империи унаследовали привилегии и потому не подчинялись судебной юрисдикции. На отдельных территориях (в государствах) создавалась административная юрисдикция (так называемая *камеральная юстиция*, в чью компетенцию входило рассмотрение и разрешение административными органами дел (споров), возникающих в процессе управленческой деятельности).

В сфере правовой защиты граждан особое значение в административном праве приобрел вышедший из римского права термин “фискус”²². Реализация этого понятия на практике, с одной стороны, сделала возможным разъединение государственного и личного (княжеского) имущества, а с другой — подтверждала сословную структуру государства. Если гражданин жаловался на правителя (князя), то это означало, что он жаловался не на него конкретно, а на фискус, т.е. на государственную власть и его органы. Следовательно, властные суверенные полномочия князей (правителей) переводились в разряд частно-правовых отношений.

Стремительное развитие административного права в Новое время было обусловлено усилением королевской власти, которая постепенно превращалась в абсолютную власть. Это происходило во Франции, Пруссии, Швеции, России и других западноевропейских государствах. В это время с развитием городов стал формироваться самостоятельный управленческий аппарат, структура и деятельность которого основывались на нормах публичного права. Одной из важных предпосылок его дальнейшего развития явилась церковь с ее сложнейшим механизмом управления собственной недвижимой собственностью и налоговой системой. В католических странах в 16—17 вв. организация католической церкви часто использовалась в качестве образца для формирования органов государственного и административного управления. Имея перед собой пример церковного управления, государство принимало правовые нормы, которые регламентировали деятельность аппарата управления и чиновников, устанавливали их компетенцию и полномочия, формировали правовой контроль. Однако такое управление страдало формализмом, было весьма усложнено и противоречиво. В это же время, т.е. в средневековых Италии, Франции и Германии, более эффективно функционирующие органы управления были созданы банкирами.

Главным достижением той эпохи являлось создание полиции, обеспечивающей действенный общественный порядок. Абсолютная монархия, являвшаяся центром власти, управляла рационально и иерархично организованными органами управления, компетенция которых продолжала оставаться неопределенной и законодательно неустановленной. Подданные государства были призваны “к повиновению”, так как они не обладали никакими правами кроме особо установленных сословных привилегий или привилегий того места, где они проживали (например, привилегии городов). В то время весьма распространенной была формула

²² От термина “фискус” происходит понятие “фискальное управление”; см. об этом § 7 гл. 3 настоящей монографии.

французских королей, встречающаяся в документах, касающихся организации и функционирования управления: “Так угодно нашей воле”. Таким образом, административное право устанавливало привилегии администрации, а не подданных государства. Из королевских канцелярий и центральных чиновничьих аппаратов управления распространялись указы, которые в подражание римскому образцу назывались эдиктами, мандатами, рескриптами и т. д.

Практически во всех странах, входивших в Священную Римскую империю, в 17—18 вв. так и не удалось создать эффективно работающего аппарата управления. Главными причинами стали царившая в административных учреждениях атмосфера деспотизма и взяточничества, а также отсутствие понимания того, что государственные интересы должны преобладать над местными. Несколько лучше работала в то время английская государственная администрация, поскольку она подчинялась как законодательству парламента, так и судебной власти.

Весьма значительным памятником права, а также важным социальным явлением в истории развития права стало Прусское общее земельное право от 1794 г. (или “Общее уложение для прусских провинций”), действовавшее на протяжении длительного времени. Имея общеевропейское значение, оно явилось примером кодификации права для других стран, поскольку включало в себя все важнейшие отрасли права того времени: гражданское, государственное, административное, уголовное и уголовный процесс. Одновременно это Уложение служило сводом законов сословного общества, которое устанавливало особые правила для каждого отдельного сословия; в нем также была представлена объемная кодификация публичного и частного права. Четкость изложения, упорядоченность правового материала и особая социальная значимость правил сделали Прусское общее земельное право важным правовым документом для граждан. В нем, правда, отсутствовала административно-правовая кодификация, понимаемая в современном смысле. Вместе с тем этот документ содержал ряд положений, которые имели важное значение и для административного права.

Упомянутое Уложение явилось результатом взаимодействия естественного права с правовыми достижениями эпохи Просвещения. Особенно это проявилось в вопросах социальной направленности, в систематизации применяемой юридической техники. Идеалом социальной жизни того времени считалось государство благосостояния, в котором просвещенный монарх распространял

свою власть буквально на все сферы внутренней и внешней жизни государства, общества и гражданина.

Содержание материальных норм в прусском Уложении было в основном римско-правового характера, причем оно имело ту форму, какую римское право приобрело посредством модернизирования права, или другими словами, которая “посредством практики чиновничества была смешана через практику и доктрину со старогерманским правом”²³.

Возникновение современного административного права, т.е. в нынешнем его понимании, которое включает в себя главные административно-правовые принципы, обусловлено произошедшими коренными изменениями в отношениях между государством (с его административной системой и управленческим аппаратом) и гражданами (самим обществом). На определенном историческом отрезке произошло перевоплощение властеотношения (“личного властного отношения”), характеризующего власть “господина”, в правоотношение, т.е. регламентирующееся законом отношение. Таким образом, управление подпало под действие законодательно установленных положений и норм. Вызревавшее в первой половине 19 в. под влиянием идей Просвещения, Великой французской Революции гражданское общество требовало организации административного управления и всей государственной власти на законодательной основе, установления в административных отношениях государственных гарантий, защиты демократических прав и свобод граждан и контроля над властью, включающего действенные правовые механизмы, институты и правовые средства. Таким образом, административное право, понимаемое как юридическая материя, содержащая права и обязанности государства и граждан, становилось важнейшим фактором демократического развития второй половины 19 столетия.

С развитием управления в важную правовую отрасль превращалось и административное право. Оно вырабатывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. Конечно, с точки зрения современного административиста, едва ли можно назвать эту доктрину адекватной нынешнему уровню познания и развития административно-правовой теории. В ту историческую эпоху систематизация понятийной системы административного права была

²³ А н н е р с Э. История европейского права. С. 244.

невозможна, так как оно оставалось во многом произвольным и весьма упрощенным по форме, процедурам и способам применения. Поэтому использование терминов “камеральное право” (право, регулировавшее дворцовое и в широком смысле государственное хозяйство) и “камеральная наука” является в данном случае предпочтительным при определении административного права того времени и при сравнении его с современным административным правом, развитие которого в 17—18 вв. происходило весьма бурно во Франции, Пруссии, Голландии и Швеции. В этих странах удалась попытка сформировать сравнительно эффективное управление и административную систему. Например, шведская коллегиальная администрация, оптимально организованная в 1634 г. и включившая пять коллегий, стала образцом администрации и для других европейских стран²⁴; во Франции²⁵ быстро развивались полицейские учреждения. Во многом по шведскому образцу была организована Петром I и российская система управления (администрация). Полицейские учреждения в России, созданные Петром I, наблюдали за порядком в общественных местах, заботились об освещении улиц в ночное время, вели борьбу с нарушениями, следили за соблюдением санитарных требований, выполняли функции и в других сферах, включая дела семейные.

3.2. Полиция и ее роль в развитии административного права

Содержание термина “полиция” изменялось на протяжении последних пяти веков²⁶. В 15—17 вв. “полиция” означала “состо-

²⁴ Там же. С. 240.

²⁵ См.: Степанов Я. О полиции как науке во Франции. Казань, 1867. Одной из первых крупных работ, посвященных изучению полиции, стала книга французского ученого Н. Деламара (N. Delamare) (1639—1723) “Трактат о полиции”. Н. Деламар не определял понятие “полиция”, но перечислил все предметы полицейской деятельности, выделил главные ее черты, т.е. те сферы общественных отношений, которые объединены полицейской деятельностью. В разработанной им системе Н. Деламар выделил 11 частей той материи, в которой применяется полицейская деятельность: религия; обычаи; здравоохранение; питание; публичный порядок и спокойствие (мир); дорожное хозяйство; торговля; мануфактура (производство); служебный персонал; поденная работа (т.е. работа тех, кто продавал свою рабочую силу на один день). См.: Delamare N. Traité de la Police. Paris, 2^e éd. 1722 (с 1705 по 1738 г. эта книга была переиздана четыре раза). См. также: Sueur P. Histoire du droit public français XV—XVIII siècle. 1, 2. Paris, 1989. S. 63—64; Picard E., Drago R. La notion de police administrative. 1, 2. Paris, 1984). По мнению западноевропейских ученых, Н. Деламар, который являлся королевским комиссаром в Шатле, можно считать родоначальником “полицейских наук”, изучающих структуру административных служб и средства улучшения их работы. См.: Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 16.

²⁶ См.: Knemeyer F. - L. Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts //AoR 92. Band. Tübingen, 1967. S. 154—180.

яние хорошего порядка в обществе”. В этом смысле данное понятие употреблялось в положениях об имперской полиции в Германии от 1530, 1548 и 1577 гг., а также в многочисленных положениях о территориальных (земельных) полициях. Иными словами, в средние века этим термином обозначались действия и предписания (приказы, указы) князей (полицейская деятельность). К полиции относилось все внутреннее государственное управление. При этом все было подчинено прямому усмотрению князя и его воле; он мог использовать все имеющиеся в его распоряжении средства.

Очевидно, отсутствие деления права на частное и публичное явилось причиной “безграничных” компетенции и полномочий полиции в рамках обеспечения правового порядка в целом, а также в регулировании экономических связей и хозяйственных отношений, сбора поштин, в определении мер, весов, цен, движения продовольственных товаров. Полиция выносила предписания относительно выполнения профессиональных обязанностей служащими, отправления религиозных обрядов, соблюдения обычаев, заключения договоров, вопросов наследственного права и т.д.

В эпоху абсолютизма 18 в. полицейская власть явилась важнейшей частью единой абсолютной государственной власти, персонифицированной в лице территориального князя (владельца). Полиция означала теперь не просто “состояние хорошего порядка в обществе”, а полицейскую власть как право верховной власти абсолютного монарха (господина), благодаря которой через своих чиновников он мог регламентировать соответствующими постановлениями социальную жизнь своих подданных и осуществлять свои распоряжения при помощи властных, и в первую очередь, принудительных мер. Под полицией стали понимать все государственное управление, в рамках которого осуществлялась полицейская власть. Последняя была юридической сущностью абсолютной власти над подданными. Не считая иностранных (внешних) дел, военной сферы, финансов и юстиции, полицейская власть объединяла осуществляемую внутри государства государственную власть. При этом она включала в себя как законодательную, так и исполнительную власть (если бы мы говорили о современных, но не эстаблированных в ту эпоху, категориях разделения властей). Монарх (князь) мог издавать распоряжения и постановления как нормативного (т.е. регулирующие общие вопросы одинаковым для всех образом и обязательные к исполнению всеми подданными), так и индивидуального свойства, т.е. касающиеся конкретных вопросов и отдельных людей.

Система полиции того периода, критически проанализированная учеными более поздней исторической эпохи, была названа *полицейским государством*, характерные признаки которого были выделены только в связи с открытыми в 19 столетии новыми чертами и особенностями государства; государственно-полицейская система теперь стала означать осуществление государственной власти внутри страны в отсутствие конституции, парламентского законодательства, разделения властей, без учета гражданских прав и свобод и без учреждения судебной защиты²⁷.

Термином “полиция” в ту эпоху обозначалось также всеобщее “общественное благосостояние”²⁸. Наш современник может быть введен в заблуждение тем, что важнейшим достижением в развитии полицейско-правовой науки стало окончательное вытеснение либеральной эпохой второй половины 19 столетия из перечня задач и полномочий полиции “заботы об общем благосостоянии”. Недоразумение может возникнуть потому, что современное социальное государство в качестве важнейшей своей цели устанавливает социальный мир, общественное благополучие, гуманизм и при необходимости социальную поддержку отдельных граждан. Однако современная полиция выполняет установленные законом задачи и функции по обеспечению безопасности и общественного порядка. Между тем в полицейском государстве 18 столетия “содействию общему благополучию”, или как это иногда называлось, “общему блаженству”, придавалось только официальное наименование, а на деле обосновывалось монархическое право предписывания подданным всего и вся, опекая их в политической жизни, в хозяйственной и промысловой деятельности и даже в сфере обычаев и морали. Экономические отношения были регламентированы в интересах повышения собираемости сборов, пошлин и налогов.

Первые попытки уточнения всеобъемлющего понятия “полиция” в смысле изменения его внутреннего содержания и ограничения сферы применения властных принудительных мероприя-

²⁷ Термин “полиция”, существовавший в теории два-три века назад, практически невозможно сравнить с современным определением полиции и действующим полицейским правом, выступающим в качестве самостоятельной части административного права (его Особенной части). В эпоху абсолютизма полиция и полицейская деятельность рассматривались как один из главных конституционно-правовых вопросов. Едва ли возможно адекватно раскрыть понятие “полиция” той эпохи, учитывая современное конституционное (государственное) право, и уже поэтому сегодняшнее понимание полиции и ее трактовка в предыдущие столетия совершенно не совпадают.

²⁸ См.: Habermann G. Der Wohlfahrtsstaat. Die Geschichte eines Irrwegs. Frankfurt am Main; Berlin, 1997.

тий со стороны князей, с одной стороны, а с другой — в усилении акцента на решение в рамках полицейской деятельности задач только по защите от опасности, были сделаны в трудах И. Ш. Пюттера (1725—1807), а также в тексте абз. 17 § 10 (II) Прусского общего земельного права (1794 г.). Эта ярко выраженная тенденция была подтверждена также в известном “кройцберг-решении” (Kreuzberg-Urteil) прусского высшего административного суда от 1882 г., который окончательно установил, что главной задачей полиции должна стать защита общества от опасностей, обеспечение общественной безопасности и порядка. Таким образом, обеспечение и поддержка общего благосостояния населения отныне перестает быть задачей полиции.

Это решение Прусского высшего административного суда от 14 июня 1882 г., сыгравшее ключевую роль в пересмотре задач полиции, следует рассматривать в контексте развития самого термина “полиция” в западноевропейских странах. Действительно, в Пруссии коренное изменение в понимании сущности и деятельности полиции произошло не по воле законодателя, а в результате принятия судом решения. В “кройцберг-решении” административного суда было объявлено недействительным и незаконным изданное полицейское распоряжение, которое ограничивало высоту новой застройки земельных участков, с тем чтобы не препятствовать обзору исторического военного памятника Победы, сооруженного в Берлине на возвышенности Кройцберг. Высший административный суд Пруссии усмотрел в запрете на строительство действие, на совершение которого полиция не имела компетенции. Суд ограничил задачи полиции защитой безопасности и порядка. С этого времени государственно-полицейское понимание термина “полиция” окончательно прекратило существование. Решение суда ограничивало право полицейской исполнительной власти на издание общих административных актов без разрешения на то закона и в нарушение законодательных положений. Таким образом, важным практическим результатом данного решения административного суда стало принципиальное положение, согласно которому полиция не имеет права применять при исполнении своих задач и функций меры, направленные против свободы и собственности граждан, в отсутствие специальных законодательных основ для такого рода действий.

В середине 19 в. нормы полицейского права должны были обеспечивать общественную безопасность, порядок и борьбу с правонарушениями. Примером такого подхода к полицейскому праву

является законотворческая деятельность в некоторых европейских странах. Например, в южно-германских государствах (в отличие от Пруссии) существенную роль при переходе к государственно-правовому понятию полиции в 19 в. играло законодательство. В таких государствах, как Бавария (в 1861 г.), Баден (в 1863 г.) и Вюрттемберг (в 1871 г.), были изданы так называемые уголовные кодексы полиции, которые устанавливали частью уголовно-наказуемые запреты, частью полномочия по изданию распоряжений, в которых могли предусматриваться предписания о запретах или полномочия по принятию мер в каждом конкретном случае. В русской литературе также отмечается, что полицейская деятельность долгое время обозначала все формы, “в которые выливается вторжение правительства в частную или общественную жизнь”²⁹. Только с 19 в. полицией стали называть правительственную деятельность, направленную на создание общих условий безопасности, которое отдельное лицо не в состоянии обеспечить себе собственными силами.

В эпоху конституционализма (конституционного государства или конституционных форм правления) сущность полиции определялась в собственном, “материальном”, смысле как функция публичного управления по защите общественной безопасности и порядка и ликвидации возникающих опасных ситуаций. Это понимание осталось практически неизменным до настоящего времени. Таким образом, и сегодня полиция в материальном смысле — это государственная деятельность, направленная на защиту общества в целом и каждого гражданина в отдельности от опасностей, которые угрожают безопасности и общественному порядку. Однако если выполнение этой задачи сопряжено с воздействием на общество, с ограничением прав и свобод граждан, применением мер принуждения, то необходимо специальное разрешение таких действий самим законом. К полиции в “формальном” смысле относятся все государственные задачи, для выполнения которых устанавливается компетенция полицейских органов (например, преследование преступников, расследование уголовных дел).

История развития полиции России начиная с начала 18 в. также весьма интересна. На протяжении нескольких столетий роль, функции и организация полиции в России изменялась, однако неизменной оставалась принадлежность этого государственно-правового института как важнейшего инструмента государственного

²⁹ См.: Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). С. 18.

управления к государственной структуре³⁰. Полицейская деятельность осуществлялась в двух основных формах, а следовательно, выделялись два вида полиции³¹:

1) административная полиция, в задачи которой входили предупреждение опасностей и устранение препятствий, угрожающих отдельным отраслям деятельности. В этом смысле выделялась дорожная, фабричная, лесная и пр. полиция;

2) полиция безопасности, имевшая целью предупреждение опасностей, которые могут угрожать государству в целом, т.е. полиция в собственном смысле слова, со специальной организацией и обособленная от других ветвей управления.

Полиция как учреждение возникла впервые в 1718 г., когда в Петербурге была установлена должность генерал-полицеймейстера и определены его обязанности, заключавшиеся в обеспечении безопасности и решении задач благоустройства³²; через год законодатель впервые использовал термин “земская полиция”. Следующим шагом в построении русской системы полицейских учреждений стало принятие в 1721 г. регламента и устава главного магистрата, в котором впервые определяется понятие “полиция”, при этом она имеет следующие признаки: 1) является городским учреждением, в задачи которого входит обеспечение безопасности и благоустройство; 2) подчиняется органам государственного управления; 3) задачи полиции охватывают практически все сферы правления (управления), под которым в то время понимались вместе взятые суд, управление и “благоусмотрение”.

В период 1721—1775 гг. взгляды на полицию как на учреждение, а также на решаемые ею задачи менялись. В итоге полиция изменила свой статус и даже присвоила себе законодательные функции, так как стала издавать общеобязательные указы. Такое положение долго продолжаться не могло; более того, в 1766 г. само правительство стало разграничивать юстицию, администра-

³⁰ См. об истории полиции в России: Андреевский И.Е. Полицейское право: В 2 т.: 2-е изд. СПб., 1874—1876; Ивановский В.В. Учебник административного права; История полиции дореволюционной России //Сб. док. и материалов по ист. государства и права /Сост. В.М. Курицын и др. М., 1981; Мулукаев Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964; Сизиков М.И. Политический режим и полиция в России в 40—60 гг. 18 в. // Правовые идеи и гос. учреждения (ист.-юрид. исслед.). Свердловск, 1980. С. 41—57; Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипилев А.Е. История полиции России (1718—1917 гг.). М., 1992; Сизиков М.И. Полицейская реформа Петра Первого //Правоведение. 1992. № 2. С. 88—96; Он же. Полиция Российской империи в середине 18 в. //ГиП. 1993. № 11. С. 120—131.

³¹ См.: Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). С. 13.

³² См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. С. 21.

цию и полицию. Законодатель хотел четко разделить судебную и административную сферы, выделяя из последней полицейские учреждения. Полицейские задачи стали выполняться приказами общественного призрения, земскими судами, обер-полицеймейстерами, городничими, комендантами, старостами и сотскими. При этом общее губернское правление было сосредоточено в руках губернаторов, над которыми стояли главнокомандующие (наместники или генерал-губернаторы).

Важнейшим специальным полицейским органом стал земский суд, которому подчинялась уездная полиция. В свою очередь, земский суд был подчинен губернскому правлению и состоял из капитана-исправника и двух-трех выборных заседателей от сословий. Главной его задачей являлось обеспечение “благочиния, добронравия и порядка”.

В 1782 г. были изданы “Устав благочиния или полицейский”, а также “Наказ управы благочиния”, в которых устанавливалась организация городской полиции и формулировались многочисленные полицейские обязанности и функции. По данному уставу в каждом городе была образована управа благочиния (полицейская управа), которая состояла из городничего, двух приставов, двух ратманов и стряпчего. Полицейская управа принуждала к соблюдению законов, приводила в исполнение административные и судебные решения, следила за городским благоустройством, предупреждала и пресекала преступления и проступки, проводила следствие. В 1787—1797 гг. формировалась сельская полиция. Таким образом, в 1797 г. на новых условиях была организована в казенных и удельных селениях городская, земская и сельская полиция.

В 1810 г. было создано министерство полиции. На полицию возлагалось: 1) обеспечение внутренней безопасности; 2) надзор и исполнение законов всеми министерствами; 3) попечение о благоустройстве; 4) проведение следствия; 5) рассмотрение дел (“полицейский суд”) о нарушении полицейских предписаний, а также по делам о малозначительных преступлениях. Такое выделение полиции в особое, самостоятельное министерство выявило и отрицательные стороны, так как администрация оказалась оторванной от полиции; более того, в некоторых делах она даже подчинялась полиции. В 1819 г. правительство упразднило министерство полиции, причем большая часть его компетенции была передана министерству внутренних дел, а другие полицейские полномочия — остальным министерствам. Полиция перестала быть самостоятельным учреждением, так как полностью “растворилась” в администрации.

В 1837 г. было издано новое положение о земской полиции. Главные изменения заключались в том, что уезды были разделе-

ны на станы. Руководство каждым станом было вверено особому участковому (становому) заседателю (приставу), который был обязан постоянно жить в своем стане для исполнения полицейских обязанностей. Одновременно он считался членом земского суда. Действующие в то время законы были дополнены новыми положениями о степени полицейской власти, порядке осуществления действий и формах делопроизводства полиции. За губернским правлением оставались функции надзора за деятельностью полиции; оно следило, чтобы полиция не допускала медлительности, беспорядка и незаконных действий; губернское правление имело право контролировать, прекращать или отменять всякое решение или действие полиции.

Однако указанные нововведения в организации полиции не оправдали надежд законодателей. Более того, возникновение III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии способствовало усилению полицейского произвола. Земская (уездная) полиция только проиграла от создания новой полицейской инстанции в лице становых приставов. Городская полиция не приносила надлежащей пользы вследствие нечеткого установления границ ее власти, прав и обязанностей. Все эти недостатки вызвали необходимость проведения в 1858—1859 гг. полицейской реформы, главными чертами которой явились: 1) отделение от полиции следствия; 2) отделение от полиции судебных дел (т.е. лишение права рассматривать дела о различных нарушениях); 3) точное определение полномочий полиции в условиях чрезвычайных ситуаций; 4) увеличение денежного содержания полицейских чиновников.

В 1866 г. была существенно реформирована столичная полиция. В результате весь город был разделен на участки, которые вверялись особому участковому приставу, имевшему двух-трех помощников. Участки делились на околотки, в каждом из которых находилось по два околоточных надзирателя. Комплектование городской полиции происходило на основе найма. Для усиления личного состава городской полиции были установлены дежурства дворников; некоторые полицейские обязанности возлагались на домовладельцев и их управляющих; полицейскими полномочиями могли быть наделены также солдаты и казаки.

Реформа уездной полиции была начата в 1861 г. с формирования общественной полиции в лице сельских старост и волостных старшин, которые избирались крестьянскими обществами; при этом сохранялись должности сотских и десятских, исполнявших исключительно полицейские обязанности. В 1878 г. была установлена должность полицейских урядников в качестве органов

уездной полиции. В 1864 г., согласно Положению о земских учреждениях, от уездной полиции отошли хозяйственные дела; за ней остались только административно-полицейские функции.

Существенная реформа губернской полиции была произведена в 1864 г. Положением о земских учреждениях, которое в значительной степени уменьшило задачи полиции в области благоустройства. В 1880 г. была создана жандармская полиция. В 1883 г. права и обязанности по управлению корпусом жандармов были распределены между министром внутренних дел и одним из его заместителей.

Все указанные постановления о городской, уездной, губернской и военной полиции во второй четверти 19 в. были дополнены еще несколькими узаконениями, касающимися права гражданской администрации и полиции призывать к содействию войска и условий применения полицией огнестрельного оружия. В 1860 г. была установлена должность судебных следователей. С этого момента можно говорить и о новом соотношении между полицией и юстицией; от полиции отпала вся следственная часть, но оставлено производство дознания. Судебными уставами от 20 ноября 1864 г. полиция лишилась так называемой судебной компетенции; была создана судебная полиция в лице прокурорского надзора и судебных приставов.

3.3. Административные суды (административная юстиция)

Административные учреждения, полицейские органы и другие субъекты публичной власти в отношении частных лиц могут применять меры административного принуждения, которые порой существенно ограничивают права и свободы граждан. В случае нарушения прав и свобод гражданин должен иметь возможность защитить их. Важнейшим правовым институтом, позволяющим восстановить нарушенное субъективное право, является административная юстиция, развитие которой происходило параллельно изменяющимся представлениям о государстве, его функциях и роли в обществе³³.

Административная юстиция возникает с того момента, когда правомочия органов управления начинают регулироваться законами³⁴; последние, регламентируя управленческую деятельность,

³³ О становлении административной юстиции см.: Лемайер К. Административная юстиция (Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство) СПб., 1905. См. также: Гаген В. А. Административная юстиция. Ростов н/Д, 1916; Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе (1. Административная юстиция во Франции). Харьков, 1879.

³⁴ См.: Шеймин Н. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). С. 142.

более точно определяют и обязанности частных лиц по отношению к администрации. Главная задача административного права — это обеспечение публичных интересов посредством законодательных актов. В. А. Гаген в 1916 г. отмечал, что отношения между правовым государством и его подданными должны быть урегулированы законами, в которых администрация должна “искать правила для своей деятельности, если идет речь о нарушении индивидуальных прав”³⁵.

По мнению немецкого ученого Г. Аншютца, “административная юстиция есть применение административного права в интересах разрешения споров посредством особых, не принадлежащих к судебной корпорации, но организованных по образцу общих судов, органов управления (административных судов) и по правилам процесса, подобным тем, которые приняты в общих судах (административный процесс по спорным делам)”³⁶.

В рамках традиционного подхода административная юстиция характеризуется следующими общими чертами³⁷:

- 1) наличие правового спора (административно-правового, управленческого) о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т.е. в сфере управленческой деятельности³⁸. Рассмотрение возникшего спора происходит при применении норм не только публичного, но и частного права;
- 2) разрешение правового спора в рамках осуществления правосудия, т.е. административная юстиция — это судебная власть³⁹;
- 3) правовая защита субъективных публичных прав граждан как одна из главных целей административной юстиции.

³⁵ Гаген В.А. Административная юстиция. С. 4.

³⁶ Аншютц Г. Юстиция и администрация. СПб., 1907. С. 22.

³⁷ Ученые, исследовавшие проблемы административной юстиции, указывают на различные ее свойства. Например, Д. М. Чечот выделяет три общие черты административной юстиции: 1) отнесение к ее ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой (т.е. спор об административном праве); 2) создание специального органа для рассмотрения указанных споров; 3) рассмотрение споров при соблюдении судебной процессуальной формы. См.: Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). С. 29—31.

³⁸ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 115.

³⁹ Следует отметить, что в литературе встречается и противоположное мнение, т.е. что административная юстиция в большей мере “встроена” в систему исполнительной власти.

Именно нарушение этих публичных прав и составляет предмет административной юстиции; при этом нарушения, вызванные незаконными действиями и решениями органов управления и должностных лиц, могут касаться и других субъективных прав граждан и юридических лиц;

- 4) органы административной юстиции в известной мере независимы как от других ветвей власти (иных органов управления), так и от судов общей юрисдикции; они осуществляют также внешний контроль за исполнительной властью, т.е. судебный контроль за работой органов управления и их должностных лиц; часто эти органы называются квазисудебными, так как их деятельность отличается от общих судов, рассматривающих дела в рамках традиционного гражданского процесса;
- 5) существование специальных субъектов “административно-юстиционного” правоотношения (граждане, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица); должностные лица (судьи), рассматривающие споры в области управления, обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях функционирования органов исполнительной власти;
- 6) административные споры (т.е. споры граждан и других субъектов права с публичной властью) подведомственны либо общим судам, либо специальным административным судам, отделенным от общих судов, либо так называемым квазисудебным органам;
- 7) административные споры рассматриваются по установленным процессуальным законодательством правилам, обеспечивающим участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, т.е. в рамках специально созданных процедур рассмотрения жалоб (или исков). При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все принципы административного процесса (гласность, устность, законность, состязательность, непосредственность и т.д.);
- 8) юридическим “результатом” административно-юстиционного процесса является признание административным судом (общим судом, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия).

В отечественной литературе по государственному⁴⁰, полицейскому⁴¹, административному праву⁴² традиционно выделяется три типа организации административной юстиции, т.е. административные споры разрешаются: 1) учреждениями, зависимыми в большей или меньшей степени от администрации (Франция); 2) общими судами (Бельгия, Италия); 3) специальными административными судами, независимыми от администрации (Пруссия).

В дореволюционной России не существовало целостной системы административной юстиции, однако ее организация строилась по французскому образцу. Роль высшего административного суда играл Первый департамент Правительствующего Сената, разрешавший: жалобы частных лиц и общественных учреждений на действия администрации, а также недоразумения и затруднения, возникающие в разных правительственных и общественных учреждениях. На местах административная юстиция была представлена губернскими присутствиями по городским и земским делам (обсуждение правильности и законности распоряжений городских и земских учреждений); губернскими присутствиями по воинской повинности (разрешение жалоб на соответствующие уездные присутствия); губернскими акцизными управлениями, а также другими органами специальной администрации. Функции административной юстиции были закреплены в компетенции большинства административных учреждений начиная с уездных и городских полицейских управлений и кончая Комитетом Министров и Государственным Советом.

К непосредственному ведению административных учреждений закон относил нарушение уставов казенного управления и нарушение уставов общественного благоустройства и благочиния. К первой категории причислялись: нарушения по управлению акцизными сборами, нарушения таможенного, лесного, почтового устава, а также правил о промыслах и торговле. Ко второй категории относились нарушения врачебного, карантинного, биржевого, ремесленного уставов, а также правил о собраниях и союзах и некоторые другие. Все недоразумения по поводу недостаточного и неточного соблюдения указанных уставов и правил подлежали административному разбирательству в отсутствие судебных гаран-

⁴⁰ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право: 4-е изд. СПб., 1903. Т. 2: Часть Особенная. С. 498—551.

⁴¹ См.: Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права: 2-е изд. СПб., 1900. С. 33—34; Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). С. 43—47.

⁴² См.: Ивановский В. В. Учебник административного права. С. 164—167; Корф С. А. Административная юстиция в России: Кн. 2—3. СПб., 1910. С. 284—313, 446—507.

тий и без проведения предварительного следствия. Протоколы по поводу установленных нарушений того или иного устава, составленные административными чиновниками, имели доказательственную силу; на их основании с виновных взыскивались штрафы. Губернские присутствия одновременно являлись органами прямого управления и органами надзора, что квалифицировалось как недостаток института русской административной юстиции⁴³.

Как способ обеспечения законности управления, институт административной юстиции пользовался в России особым уважением. Обжалование незаконных действий органов власти и учреждений (административный иск) «составляло право, которому соответствует обязанность специального учреждения рассмотреть такой иск»⁴⁴. Если выяснялось, что жалоба обоснованна, то незаконное административное решение отменялось.

Вместе с тем имели место случаи, когда администрация на законных основаниях ограничивала личные права граждан (с целью, например, предупреждения и пресечения преступлений посредством таких мер, как отдача под надзор полиции, административная высылка, арест, применение оружия). В подобной ситуации граждане были лишены возможности защитить свои права и личную неприкосновенность и могли лишь подать жалобу в вышестоящий орган, который мог наложить на подчиненных лиц дисциплинарное взыскание либо освободить их от ответственности. Таким образом, система российской дореволюционной административной юстиции имела весьма существенный недостаток: рассмотрение жалобы проводилось не беспристрастным судьей, а вышестоящим должностным лицом, как правило, заинтересованным в данном деле. По этой причине в западноевропейских государствах, и в первую очередь в Германии, были сформированы специальные административные суды, разрешавшие споры между частными лицами и администрацией.

Потребность в создании в Германии самостоятельной административно-правовой подсудности, т.е. административных судов, неуклонно возрастала вплоть до начала 60-х гг. 19 в., когда обычные суды получили право судебного контроля за административными действиями. Особенно активно за это выступал Р. Гнайст, который, ссылаясь на английское конституционное право, призывал к созданию в Германии собственной административной юстиции⁴⁵. В отдельных землях Германии постепенно превращалось в реальность

⁴³ Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). С. 47.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ См.: Gneist R. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. S. 71—73, 171—172.

научное представление о правовом государстве как “государстве юстиции” с характерным для него самостоятельным видом судебной деятельности, обеспечивающей контроль за административными действиями посредством административных судов.

“Право и закон только там могут получить истинное значение и власть, где их осуществление основывается на судебном решении”. Эти слова О. Бэра из вышедшей в 1864 г. книги “Правовое государство”⁴⁶ означают, что в Германии развитие термина “правовое государство” уже давно связывалось с требованием судебного контроля за управлением. В 60—70-е гг. 19 в. были сделаны решающие шаги по созданию судебной правовой защиты от управленческих действий. Среди немецких земель⁴⁷, в которых стали появляться административные суды, осуществлявшие независимую административную судебную деятельность, можно назвать следующие: Баден⁴⁸ (1863 г.), Пруссия⁴⁹ (1872—1875 гг.), Гессен⁵⁰ (1874—1875 гг.), Вюртемберг (1876 г.) и Бавария (1878 г.). Правосудие в высшем административном суде Пруссии было аналогично современному контролю за управлением. Известность приобрело решение административного суда от 14 июня 1882 г. (“кройцберг-решение”)⁵¹, направленное на преодоление сверхобъемного понимания деятельности государства, или “Вебер-решение” от 1893—1896 гг., отменившее полицейское распоряжение о запрещении представления одноименного спектакля Г. Гауптмана⁵².

⁴⁶ Bähr O. Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze. Kassel; Göttingen. 1864. S. 12.

⁴⁷ По вопросу о разновидностях административной юстиции особенно в таких немецких государствах как Баден, Пруссия и Вюртемберг см.: Trostel E. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Gründung bis zum Ausgang des Kaiserreichs // VBlBW. 1988. S. 363—371.

⁴⁸ См.: Rapp M. 100 Jahre Badischer Verwaltungsgerichtshof //H.R. Külz, R. Naumann (Hrsg.). Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Bd. I. Karlsruhe, 1963. S. 1—24; Walz E. 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden //M. Baring (Hrsg.). Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit. Köln; Berlin; München, 1963. S. 102—123.

⁴⁹ См.: Stump U. Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875—1914. Verfassung — Verfahren — Zuständigkeit. Berlin, 1980; Uruh G.-C. Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen //JurA. 1982. S. 113—126; Egidi H. Paul Persius, der Schöpfer der Preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit //M. Baring (Hrsg.). Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit. Köln; Berlin; München, 1963. S. 18—40.

⁵⁰ См.: Weitzel J. 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen //DVBl. 1975. S. 869—873.

⁵¹ Schrödter H. Vom Kreuzbergurteil zur Bauregelungsverordnung //DVBl. 1975. S. 846—875.

⁵² См.: Frege L. Der Status des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes und die Standhaftigkeit seiner Rechtsprechung auf politischem Gebiet //H.R. Külz, R. Naumann (Hrsg.). Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Bd. I. Karlsruhe, 1963. S. 131—141.

Истоки административного правосудия находятся в начале 19 столетия⁵³, а отчасти в раннем Новом времени⁵⁴. Произошедшее в течение 19 в. кардинальное отделение публичного права от частного привело, с одной стороны, к ограничению компетенции (подсудности) обычных судов⁵⁵, а с другой — к возникновению административной юстиции, т.е. к учреждению органов самоконтроля за управлением⁵⁶; в качестве примера можно привести созданный в соответствии с § 60 Вюттембергской Конституции от 1819 г. Тайный Совет⁵⁷ с полномочиями инстанции по рассмотрению жалоб (претензий, исков). Во многих случаях образцом служило французское контрольное учреждение в своей первоначальной форме, которое только в 1872 г. стало играть роль самостоятельного органа правосудия⁵⁸. К включенной в систему управления административной юстиции у граждан сохранялось определенное недоверие. На этом фоне особенно заметна тенденция создания именно судебной защиты от неправомερных действий со стороны органов управления. Некоторые шаги по установле-

⁵³ См.: Menger C.-F. Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit // Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte / K.A. Bettermann, H.C. Nipperdey, U. Scheuner (Hrsg.). Bd. 3. 2. Halbb. Berlin, 1959. S. 717, 719—721; Rүfner U. Verwaltungsschutz im 19. Jahrhundert vor Einfүhrung der Verwaltungsgerichtsbarkeit // DöV. 1963. S. 719—726.

⁵⁴ См.: Poppitz J. Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit // AöR NF. Bd. 33 (1943). S. 158—221; Sellmann M. Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit — ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen // Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. /H.R. Kүlz, R. Naumann (Hrsg.). Bd. I. Karlsruhe, 1963. S. 25—86; Rүfner W. Verwaltungsschutz in Preußen von 1789 bis 1842. Bonn, 1962; Idem. Verwaltungsschutz in Preußen im 18. und in der ersten Hälfte 19. Jahrhunderts // System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes /H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. v. Mutius (Hrsg.). Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag. Köln; Berlin; Bonn; München, 1985. S. 3—20.

⁵⁵ Прогрессивным является, например, § 49 (абз. 1) Конституции Саксонии от 1831 г., в котором установлено: “Каждый считающий, что его права были нарушены актом государственного управления, может обратиться в суд”. Для того, чтобы усложнить применение этого судебного порядка на практике, использовалась экстенсивная оговорка закона: “Специальный закон будет устанавливать необходимые исключения и определения с тем, чтобы при осуществлении полномочий не было затруднено свободное продолжение управления”. См.: Pölitz K. H. L. Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. Bd. I. Leipzig, 1832. S. 220, 228.

⁵⁶ См.: Rүfner W. Verwaltungsgerichtsschutz im 19. Jahrhundert vor Einfүhrung der Verwaltungsgerichtsbarkeit // DöV. 1963. S. 719—726.

⁵⁷ См.: Reimold K. Der Wüttembergische Geheime Rat als oberste Administrativjustizbehörde. Diss. Tübingen, 1985.

⁵⁸ См.: Vedel G., Delvolvé P. Droit administratif. 9. Aufl. Paris, 1984. S. 121—122.

нию действенного судебного контроля за управлением предпринимались и на конституционном уровне⁵⁹.

В развернувшейся в 19 в. дискуссии о введении судебного контроля за управлением в центре внимания стояли два вопроса, которые имеют важное значение и для понимания административного правосудия настоящего времени. Первый вопрос: должен ли судебный контроль за управлением осуществляться обычными судами или специально созданными административными судами? В то время как О. Бэр думал о необходимости рассмотрения этих дел обычными судами, Р. Гнайст настоятельно рекомендовал учреждать самостоятельные административные суды⁶⁰. Уже в процессе упомянутых реформ в Бадене и Пруссии было принято решение в пользу выделения специального административно-правового судопроизводства, которое сначала распространялось на институционную сферу — область личной и деловой независимости — как это сегодня понимается, относительно высшей инстанции, т.е. Высшего административного суда. К нему относились также допустимость судебного порядка в соответствии с *энумеративным принципом*⁶¹ (принцип дозволения выборочного обжалования административных актов в административный суд; речь идет об ограниченной подсудности административного суда, т.е. в законе устанавливается конкретный перечень споров, подсудных административному суду), который практиковался также и в Веймарской Республике⁶². Уста-

⁵⁹ См.: Alle deutschen Verfassungen / R. Schuster, H.-U. Evers (Hrsg.) München, 1985. S. 29 ff.

⁶⁰ См.: Gneist R. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. Berlin, 1879, S. 233 ff.; Idem. Bericht auf dem zwölften deutschen Juristentag // Verhandlungen des zwölften deutschen Juristentags (1875). Bd. 3. S. 221—241.

⁶¹ В период существования конституционно-либерального государства соблюдение права в сфере управления (самим управлением) обеспечивалось контролем только в отдельных и особо важных случаях — посредством рассмотрения судами уголовных и гражданских дел (юрисдикция общих судов). Что касается других отношений, и это обеспечивалось не в полной мере и не во всех случаях (в этом и состоит сущность энумеративного принципа), то административные акты (например, полицейские распоряжения, запреты на предпринимательскую деятельность, различные разрешения и дозволения) подлежали формальному оспариванию не только в процессе обычного административного обжалования, но и в административных судах, которые не являлись, конечно, в то время полностью независимыми (административные суды создавались как вид судебного контроля за управлением по французскому образцу, что являлось тогда определенным компромиссом: с одной стороны, лучше хоть какой-нибудь контроль, отсутствовавший в полицейском государстве, с другой — предпочтительной оставалась английская общая система подсудности, т.е. когда все решения администрации можно было обжаловать в суде).

⁶² См.: Grawert R. Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik // Erichsen H.-U., Hoppe W., Mutius A. v. (Hrsg.). S. 35, 51; Huber E.R. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 6. Stuttgart; Berlin; Köln; Mainz. 1981. S. 574—575; Kimminich O. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik // VBlBW. 1988. S. 371, 376.

новление права на обращение в административный суд посредством фиксации в законе *генеральной оговорки* — основного условия, которое давало возможность обжалования в административном суде любого административного акта, было осуществлено в Германии только после второй мировой войны⁶³.

Второй вопрос был связан с целью административного судопроизводства: служит ли оно субъективной защите прав отдельных субъектов или же обеспечению объективного правопорядка? Например, южно-германская система была рассчитана на защиту субъективных публичных прав граждан, а административное судопроизводство в соответствии с прусской концепцией служило в первую очередь средством соблюдения ненарушимости (нерушимости) объективного правового порядка; субъективная защита прав была, напротив, второстепенной⁶⁴. Только с вступлением в силу Основного закона Германии от 1949 г. окончательно одержала верх идея индивидуальной правовой защиты, что, конечно, не означает, что сегодня административное судопроизводство не служит обеспечению объективного правового порядка⁶⁵.

В осуществляемой государством административной деятельности расширялась сфера правового пространства для граждан и одновременно уменьшались границы для проведения чисто полицейских мероприятий, для решения типично “полицейских” задач и реализации управленческих функций. Параллельно получила развитие и юрисдикция учреждаемых административных судов.

Создание в западноевропейских странах административных судов, т.е. административной юстиции, сыграло решающую роль и в процессе позитивного развития административного права. Например, § 182 проекта имперской конституции Германии 1849 г.

⁶³ См.: Ule C.H. *Verwaltungsprozeßrecht*. 9. Aufl. München, 1987. S. 32 ff.

⁶⁴ См.: Bühler O., Menger C.-F. *Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. S. 723 ff. J. O. Бюллер (Bühler O. *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*. Berlin; Stuttgart; Leipzig, 1914. S. 320) напротив, имел противоположный взгляд на прусское и вюртембергское административное судопроизводство. Как представитель южногерманской концепции О. Сарвея (Sarwey O. von. *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*. Tübingen, 1880. S. 407 ff.), он находил общие черты между прусским и вюртембергским административным судопроизводством.

⁶⁵ См.: Krebs W. *Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle // System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag / Erichsen H.-U., Hoppe W., Mutius A. v. (Hrsg.). Köln; Berlin; Bonn; München, 1985. S. 191, 210: “Субъективная защита прав включает функцию объективного правового контроля – в первую очередь, конечно, выполняя свою функцию”.*

устанавливал, что административно-судебная юрисдикция обеспечивается не административными органами, а специальными судами. Эта концепция была позднее осуществлена в немецких свободных ганзейских городах. Первым административным судом Пруссии стал образованный в 1863 г. суд в г. Баден. В Пруссии была создана трехзвенная административно-судебная юстиция, включавшая в себя районные, окружные и высшие административные суды. Особая заслуга в развитии административного права и углублении его теоретических основ принадлежит высшему административному суду, решения которого составляли платформу для дальнейшего становления административной юстиции⁶⁶.

Таким образом, с появлением теории разделения властей, установлением конституционных форм правления, созданием административных судов, провозглашением в законах взаимных прав государства и граждан сужение понятий “полиция” и “полицейская деятельность” послужило основой, на которой происходило рождение нового административного права, регламентирующего управленческие отношения в многочисленных государственных сферах.

⁶⁶ Административные суды ФРГ представляют сегодня важный инструмент судебного контроля за действиями органов управления; их деятельность основывается на вступившем в силу 1 апреля 1960 г. “Положении об административных судах”, в которое в последующие десятилетия вносились изменения и дополнения. Административные суды рассматривают, например, дела о запрете на осуществление предпринимательской деятельности в силу недобросовестности предпринимателя, о необходимости проведения городским управлением мероприятий по борьбе с уличным шумом, о предоставлении специальных званий отдельным категориям лиц. В качестве примера административного спора можно привести решение Административного суда в г. Вюрцбург (май 1997 г.), в котором впервые в Германии было признано право на предоставление политического убежища офицера-дезертира советской (а позже российской) армии, служившего до 1993 г. в Западной Группе войск российской армии в ФРГ. Этот офицер попытался (с успехом!) оспорить в административном суде отказ Федерального ведомства по признанию иностранных беженцев в г. Нюрнберг в предоставлении ему и его семье политического убежища (т.е. в признании их политическими беженцами), так как в противном случае его ожидает в России жесткий приговор за измену Родине и разглашение государственных тайн. Административный суд усмотрел в случае высылки бывшего офицера в Россию грозящую ему опасность. Основанием для предоставления политического убежища суд счел проведение допроса бывшего офицера и его жены в 1993 г. западными спецслужбами. Избегать такого допроса не смогли еще примерно 600 бывших офицеров-дезертиров, т.е. все дезертиры после подачи просьбы об убежище подвергались подобным допросам сотрудниками разведки и контрразведки ФРГ, а также сотрудниками секретных служб США, Великобритании и Франции. См.: Maron T. Russischer Deserteur erhält Asyl //Frankfurter Rundschau. 1997. 14. Mai. См. также: Erichsen H.U. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit I. 2. Aufl. 1984; Sommermann K.-P. Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit //Speyerer Forschungsberichte 106. 1991.

Полицейское право с этого момента начинает свою новую историю, но оно отнюдь не исчезает. И сегодня в западноевропейских университетах читаются лекции по полицейскому праву, но уже как важной составной части Особенного административного права⁶⁷.

3.4. Становление русского административного права

Русское административное право имело далеко не простую историю⁶⁸. Так сложилось, что под влиянием многих социальных, экономических, политических и психологических факторов Россия на века осталась без административных судов, без эффективной правовой защиты от произвола чиновников, без судебного контроля за действием государственной администрации и ее должностных лиц, без развитого административного процесса. Более того, в годы советской власти административное право можно без преувеличения (с точки зрения соответствия признакам “полицейского государства” и “полицейского права”) назвать административным правом эпохи “абсолютного государства”, эпохи “феодализма”.

Однако те же самые политические и экономические причины обусловили — как до Великой Октябрьской социалистической революции, так и в годы существования СССР — сравнительно быстрое развитие уголовного права и уголовного процесса. Эти отрасли права были востребованы практикой “социалистического строительства” и в рамках социального заказа успешно исследовались учеными-юристами. Даже сегодня, что слабо поддается разумному объяснению, в университетах и юридических академиях

⁶⁷ Вместе с уточнением смысла и изменением содержания понятия “полиция” происходило развитие истории полицейского права. С достаточной подробностью полицейское право разработано сегодня в ФРГ. См., например: Drews B. Allgemeines Polizeirecht. (6. Aufl. von G. Wacke), Berlin; Köln; München, 1952. S. 1–10; Friauf K.H. Polizei- und Ordnungsrecht //Münch I. v., Schmidt-Aßmann E. Besonderes Verwaltungsrecht. 10. Aufl. 1995. S. 97–179; Gusy C. Polizeirecht. 3. Aufl. Tübingen, 1996. S. 1–5; Götz V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 12. Aufl. Göttingen, 1995. S. 15–24; Knemayer F.L. Polizei- und Ordnungsrecht. 6. Aufl. München, 1995; Lisken H., Denninger E. Handbuch des Polizeirechts. München, 1992; Rasch E. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 2. Aufl. Köln; Berlin; Bonn; München, 1982; Schenke W.R. Polizei- und Ordnungsrecht //Steiner U. Besonderes Verwaltungsrecht. 5. Aufl. Heidelberg, 1995; Schöller H., Schloer B. Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. Heidelberg, 1993; Württenberger T. Polizei- und Ordnungsrecht // Achterberg N., Püttner G. Besonderes Verwaltungsrecht II. Heidelberg, 1992.

⁶⁸ Об истории развития российской правовой системы, российского права и российской правовой культуры и их особом содержании см.: С и н ю к о в В.Н., Г р и г о р ь е в Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации. Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. С. 16–38.

уголовно-правовое образование занимает основное место, отодвигая на периферию административно-правовые науки.

Наше глубокое убеждение, что сегодня в России публичному праву должно уделяться самое пристальное внимание. Между тем развитие административного права и многих его сфер в настоящее время происходит медленно, а некоторые области вообще не вошли в поле зрения современного законодателя. Как следствие, на сегодняшний день в нашей стране отсутствуют такие подотрасли административного права, как развитой административный процесс; административная юстиция; строительное право; социальное право; муниципальное право. Словом, административное право как одна из отраслей административной науки должна активизировать научный поиск. Кстати, и чисто управленческие науки находятся в России на обочине современного развития. Между тем западноевропейская административная наука, неуклонно прогрессируя, сегодня занята обсуждением следующих вопросов: европейское административное право⁶⁹, правовой режим управления и административного процесса⁷⁰, “постиндустриальное” управление, “новое” управление, модернизация управления, “новый публичный менеджмент”, “постмодернистское” управление, “постбюрократическое” управление⁷¹.

⁶⁹ См.: Everling U. Elemente eines europäischen Verwaltungsrecht //DVBl. 1983. S. 649—658; Idem. Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht //NVwZ. 1987. S. 1—10; Grabitz E. Europäisches Verwaltungsrecht-Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens //NJW. 1989. S. 1776—1783; Eblers D. Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das Verwaltungsrecht //DVBl. 1991. S. 605—613; Classen C.D. Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Tübingen, 1996; Schmidt-Aßmann E. Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht //DVBl. 1993. S. 924—936; Idem. Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts //Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag. München, 1993. S. 513—527; Idem. Europäische Rechtsschutzgarantien — Auf dem Weg zu einem kohärenten Verwaltungsrechtsschutz in Europa //Festschrift für R. Bernhardt. Berlin, 1995. S. 1282—1289; Schoch F. Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts //JZ. 1995. S. 109—123; Europäisches Verwaltungsrecht im Werden. /J. Schwarze (Hrsg.). Baden-Baden, 1982; Schwarze J. Europäisches Verwaltungsrecht. 2 Bände. Baden-Baden, 1988; Europäisches Verwaltungsrecht /Schweitzer M. (Hrsg.). Wien. 1991; Sommermann K.-P. Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts? //DVBl. 1996. S. 889—898; Triantafyllou D. Zur Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts //DÖV. 1997. № 5. S. 192—200.

⁷⁰ См.: Das spanische Verwaltungsrecht nach dem Reformgesetz von 1992 //Speyerer Forschungsberichte. 1996. № 158.

⁷¹ См.: Beyme K. v. Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/Main, 1991; Bischoff D., Reichard D. Vom Bürokraten zum Manager? Berlin, 1994; New Publik Management. Mehr Effektivität und Effizienz in der Bundesverwaltung /Fischer W., Mundhenke E. (Hrsg.). Buhl, 1996; Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New

Вернемся к истории российского права. Его развитие было подчинено византийскому влиянию эпохи поздней античности и раннего средневековья. В более поздние исторические периоды на развитие русского права оказала воздействие правовая система западноевропейских стран. Уровень права древнерусского государства того времени в целом соответствовал уровню правового развития Англии и Скандинавии. Некоторое замедление в развитии русского права по сравнению с западноевропейским объясняется разрушительным влиянием на русское общество монголо-татарского ига⁷².

Российское право традиционно относится к романо-германской правовой семье. Однако в литературе можно увидеть и другое отношение к этому вопросу. В. Н. Синюков и Ф. А. Григорьев отмечают, что в литературе отсутствуют материалы и исследования, которые подтверждали бы относимость российской правовой системы к романо-германской правовой семье и что главным критерием для подтверждения такого отнесения являлся набор формальных источников права и правореализационных структур, которые были примерно одинаковы и в России (СССР), и в странах римской юридической традиции⁷³. Указанные авторы подчеркивают, что “практически по всем фундаментальным параметрам правовой культуры русская правовая культура демонстрирует самостоятельность и несовпадение с европейскими, американскими, мусульманскими и иными правовыми цивилизациями: духовный статус права и его источников, права человека и их соотношение с

Publik Management in der Schweiz /Hablützel P., Haldemann T., Schedle K., Schwaar K. (Hrsg.). Bern, 1995; Hill H. Gesetzgebung in der postindustriellen Gesellschaft //ZG. 1995. № 1. S. 81—88; König K. Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, 2. Aufl. //Speyerer Forschungsberichte. 1997. № 155. S. 77—104; Idem. Die Transformation der öffentlichen Verwaltung: Ein neues Kapitel der Verwaltungswissenschaft //Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern / Pitschas R. (Hrsg.). Berlin, 1993. S. 27—35; Idem. Modernisierung von Staat und Verwaltung: Zum Öffentlichen Management. Baden-Baden, 1997; Öffentliche Verwaltung in Deutschland /König K., Siedentopf H. (Hrsg.). Baden-Baden, 1996; Meßmann V. Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland, Baden-Baden, 1995; Kouzmin A. The Dimensions of Quality in Public Management. Australian Perspectives and Experiences //Qualitäts- und erfolgsorientiertes Management /Hill H., Klages H. (Hrsg.). Berlin, 1993. S. 211—228; Pitschas R. Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im “schlanken” Staat //Verwaltung und Management. 1996. S. 4—15; Reiner mann H. Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen //Speyerer Forschungsberichte. 1995. № 139; Seidmeier H., Knauf J.T. New Public Management in der kommunalen Verwaltung. Baden-Baden, 1997.

⁷² А н н е р с Э. История европейского права. М.: Наука, С. 251—259.

⁷³ См.: Синюков В.Н., Григорьев Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации. С. 26.

властью, природа государственности, ее национально-территориальное правовое измерение, закономерности национального правового духа, индивидуального правосоздания, юридическая номинация социальных фактов свидетельствуют о том, что российская правовая система относится к самостоятельному типу правовой цивилизации”⁷⁴. Однако закономерен вопрос: в чем же заключается самостоятельность русской правовой культуры в аспекте, например, прав человека и их отношения с властью? Возможно, что гражданин не имел реальной возможности защитить свои субъективные права, да и сами они по своим “качественным характеристикам” едва ли сравнимы с правами и свободами, установленными в европейских странах законодательным путем вместе с реальным механизмом их правовой защиты, причем гораздо раньше, чем это было сделано в России (Советском Союзе).

С нашей точки зрения, в мировой литературе найдутся материалы, подтверждающие тесное переплетение русской и западноевропейской правовых культур. Более того, едва ли это следует выдавать за позитивные особенности отечественной правовой культуры; дело здесь не только в юридических формах, которые действительно могут объединять различное культурно-историческое и духовное содержание права, но в реальном содержании и сущности самого правового регулирования. Именно содержание правового регулирования и дает основание полагать, что институты русского права и аналогичные правовые западноевропейские институты во многом сходны не только формально, но с точки зрения задач и целей правового регулирования.

Со времен уничтожения татарского ига в 15 в. и до 1649 г. правовая система России значительно отличалась от государственного законодательства западноевропейских стран. Многие различия были обусловлены отсутствием в России разграничения между судебной и административной государственной деятельностью. В первой половине 17 в. в России стали отчетливо звучать требования установить единообразие в судебной практике, законность в отношении права собственности и равенство перед законом.

Во время царствования Петра I Россия достигла определенных западноевропейских стандартов в области права, организации управления и административной деятельности. С этого времени и началось преобразование русского права под влиянием романо-германского права. Существует мнение, что вхождение русского права в романо-германскую правовую семью произошло на политической основе, без учета его духовных и культурно-историче-

⁷⁴ Там же. С. 36.

ских черт и традиций. В связи с этим делается вывод о том, что и современное русское право существует в виде квазироманской системы, которая так и не восприняла ее исконного культурного духа, религиозно-этических традиций, политической идеологии и что российская правовая система не укладывается в логические, идеологические, культурно-исторические рамки романо-германской правовой семьи⁷⁵. Разумеется, едва ли стоит отрицать тот факт, что содержательное развитие русского права обуславливалось собственными культурными, историческими и духовными качествами русского общества. Однако не следует настаивать на необходимости “постепенно адаптироваться в мысли о самостоятельности российской правовой системы, об образовании ею специфического биоценоза на правовой карте мира”⁷⁶. Российская правовая система, безусловно, самостоятельна, как и правовая система любого суверенного государства. Не стоит тратить аргументов и на доказательство “неправоты” мнений об “отставании” русской правовой культуры по той причине, что она значительно позже других вступила на путь правового развития и якобы требует нововведений западноевропейского образца и соответствующего влияния европейского права. Более чем очевидно, что любая современная национальная система имеет особенности, обусловленные историческим, духовным и социально-экономическим развитием. Однако можно задать вопрос: возможно ли оставить без изменений национальное право в эпоху объединения не только экономических межгосударственных отношений, но и сугубо юридических, законодательных? И, кроме того, зачем радеть за истинно национальные черты и назначение русского права тогда, когда в мире все более утверждается единый демократический стандарт прав и свобод человека и гражданина, единство экономических отношений, способствующих обеспечению благосостояния общества? Ведь по-настоящему эффективна та правовая система, которая обеспечивает реальный демократический порядок, слаженное функционирование публично-правовых институтов, защиту прав и свобод граждан, высокий уровень экономического развития, дружественные отношения с другими государствами. Да и Петр I, многое перенявший у западноевропейских стран из сферы организации государственного аппарата и правовых установлений, никогда не являлся сторонником перенесения на российскую почву идей демократии, ограничения власти королей и пр.

Петр I стремился использовать опыт западных стран не только в технической и военной сферах, но и в области государственного

⁷⁵ Там же. С. 26—27, 36.

⁷⁶ Там же. С. 26—27, 37.

строительства и права. Образцом для него в этом смысле являлись такие страны, как Голландия, Пруссия и Швеция. По мнению шведского ученого Э. Аннерса, использование Россией шведского права оказало воздействие и на сферу государственных принципов⁷⁷. В 1715—1722 гг. Петр I внедрял в России шведские систему коллегий, табель о рангах и морские артикулы, а также судебную систему, с тем чтобы модернизировать российскую административную и судебную системы. Изменения и дополнения в русское право вносились в тот период указами царя, который имел неограниченные полномочия нормотворческой властной деятельности.

Начатые Петром I и продолженные другими российскими самодержцами реформы были направлены в первую очередь на усиление военной и экономической мощи российского государства. Однако попытки создать хорошо функционирующие управленческий (административный) и судебный аппараты по образцу западноевропейских государств в 18 в. успеха не имели. Многие мероприятия так и остались на бумаге. Например, с середины 18 в. Екатерина II предприняла попытку кодифицировать русское право, что проявилось в создании в 1766 г. законодательной комиссии. Правда, последняя просуществовала недолго и была распущена императрицей. Главными причинами отставания России в области правового развития в 17—18 вв. явились неразработанность правовой материи, отсутствие разделения права на частное и публичное, соединение в одном институте административного управления и правосудия.

Начало административному (или, точнее, полицейскому) праву как отрасли и как науке было положено Сводом законов Российской империи, в котором впервые было собрано административное законодательство⁷⁸, но который имел и недостатки, так как включал в себя не только полицейские законы, но и этические, технические нормы, советы, научные положения.

Важно заметить, что традиционный для западной правовой системы принцип легалитета (сравнимый с современным принципом законности, принципом соблюдения оговорок закона), который мог бы ограничить авторитарную патриархальную власть царя, в России так и не был реализован на практике. Этот принцип характеризовался в европейских странах обязательностью санкционирования самим законом совершения любого действия в сфере государственного управления и власти вообще, издания

⁷⁷ Аннерс Э. История европейского права. С. 255.

⁷⁸ См.: Егоров С. А. (Рецензия) // ГиП. 1997. № 7 С. 113. Рец. на кн.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.

любого нормативного акта в любой сфере отношений, особенно во взаимоотношениях государства и гражданина. Родовитая российская аристократия и созданное Петром I служилое дворянство не стремились, разумеется, ограничивать собственную власть законом и тем самым подчинить свои властные возможности какому-либо контролю.

При создании в России чиновничьего аппарата и судебных инстанций на государственные должности, как правило, назначались офицеры, получившие преимущественно военное образование и не имеющие достаточных познаний в сфере управления, государственного строительства и права. Поэтому большая часть административной работы возлагалась на не имеющих дворянского звания лиц (секретарей), которые находились в непосредственной зависимости от начальников и нуждались в их личной поддержке и протекции. Произвол в деятельности административного аппарата привел в общему низкому состоянию законности в сфере административного управления. Защита личных прав была для простых граждан делом практически невозможным. В то же время богатые сословия могли без затруднений получить все, что они хотели.

Весьма широко распространилось взяточничество, постепенно перерастая в непрменный атрибут “общения” граждан с административным аппаратом, чиновниками и обычными служащими⁷⁹. Взятничество в России уходит своими корнями в систему “кормлений”, которая окончательно сформировалась во времена Московского великого княжества (14—15 вв.). Доверенные лица великого князя или государя, занимавшие управленческие должности в те времена, не получали жалованья из казны. Вместо этого их отправляли в города и волости, где местное население было обязано содержать (“кормить”) государевых посланников на весь

⁷⁹ Очевидно, что на Руси на протяжении веков мздоимство, лихоимство, акциденции, взяточничество создавали психологию “прошения”, которая подпитывала этот феномен изнутри и не давала ему исчезнуть даже при объявлении государством борьбы со взятками и посулами. В определенном смысле исторические корни современного взяточничества, да и психологии современных граждан, когда речь идет об управленческом аппарате, государственных и муниципальных служащих, лежат в распространенном у нас и ставшим типичным для русских людей слове “просить” (просить за кого-то, давать взятку, просить о смягчении наказания, просить незаслуженного признания, просить профессора за неподготовленного к экзамену студента и проч.). Термин “просить” укоренился в общественном сознании настолько крепко, что потребуются многие десятилетия демократического развития, чтобы гражданин, зная за собой правоту и уверенный в защите закона, с чувством собственного достоинства, перестал находиться по отношению к власти (административной и всякой государственной) в роли “просителя”.

срок службы. “Кормленщики” собирали подношения как натурой, так и деньгами: многие выплаты, судебные пошлины, пошлины за право торговли шли в их карман. Произвол и злоупотребления носили массовый характер⁸⁰. В середине 16 в. Иван Грозный отменил систему “кормлений”, установив налог в пользу казны, которая и явилась источником содержания лиц, занимавших управленческие должности. Несмотря на это, чиновничество продолжало заниматься поборами, чему способствовал жесткий контроль над всеми сферами жизни, централизованная система управления, а также отсутствие правовой защищенности “низших сословий”. На протяжении всей истории в России (с меньшей или большей интенсивностью, с меньшим или большим результатом) велась борьба со взяточничеством и лихоимством. Например, Петр I установил в своем Указе от 24 декабря 1714 г. “О воспреещении взяток и посулов и о наказании за оное” жестокую ответственность за совершение этого преступления⁸¹. Екатерина II Указом от 18 июля 1762 г. также запрещала лихоимство со стороны чиновников. С мздоимством и лихоимством боролись Александр I и Александр II. Последний своим Указом от 3 декабря 1864 г. утвердил “Правила о порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных Товариществах и Компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях”⁸².

В начале 19 в. после войны с Наполеоном были предприняты значительные усилия по кодификации российского права. Выдающийся государственный деятель и юрист М. М. Сперанский в 20-х гг. 19 в. начал работу по систематизации российских источников права. Прежде всего это касалось бесчисленных царских указов. В 1830 г. было опубликовано собрание законов “Полное собрание законов Российской империи” начиная с кодекса 1649 г. и заканчивая 1825 г. Собрание содержало 30 920 законодательных актов, напечатанных в хронологическом порядке в 46 томах. Из основного материала были выбраны и систематизированы те законодательные акты, которые сохраняли юридическую силу; они были утверждены в 1832 г. Николаем I и опубликованы. Кодекс содержал 42 000 статей в 15 томах.

В правление Николая I проводилась государственная политика, направленная на поддержание строгого общественного поряд-

⁸⁰ См.: Б о х а н о в А. Взятка стара, как мир //АиФ. 1997. № 10.

⁸¹ См.: Государственная служба в России: Опыт организации и кадрового обеспечения /Под ред. Н. П. П и щ у л и н а. Н/Новгород: “Нижний Новгород”, 1994. С. 102.

⁸² Там же. С. 118--121.

ка путем установления жестокой цензуры и полицейской тирании. Следовательно, практика административного права в этот период все еще отставала от западноевропейских государств. Политическая полиция (III отделение министерства внутренних дел) имела формальное право в административном порядке, т.е. без особых процедур, применять меры властного принуждения, заключать людей в тюрьму или отправлять в ссылку. Законодательные акты о цензуре и полиции появились в России в 1826 г. Термин “в административном порядке” появился именно в те времена.

В 19 в. в России было создано множество царских указов, устанавливавших систему управления и государственную администрацию. Например, в Указ Николая I от 3 июня 1837 г.⁸³ “Общий наказ Гражданским Губернаторам”⁸⁴ представляет собой достаточно хороший образец организации государственного управления на уровне губернских образований, устанавливая в общих чертах основы и для принципа разделения властей.

Отмена в 1861 г. крепостного права явилась наиболее важной юридической реформой эпохи. Российское административное законодательство того времени подвергалось серьезному реформированию. Это сказалось не только на организации системы государственной власти и государственного управления, но и на ре-

⁸³ См.: Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция /Под ред. Н. П. Пищулина. Н/Новгород: “Нижний Новгород”, 1994. С. 94.

⁸⁴ В Указе Николая I от 3 июня 1837 г. “Общий наказ Гражданским Губернаторам” отмечалось: “§ 2. Пределы власти и круг действия Гражданских Губернаторов определяются самым свойством их обязанностей. Будучи токмо исполнителями и, так сказать, оберегателями законов, они не вправе ни делать новых постановлений, ни отступать от существующих, ни учреждать налогов или сборов какого либо рода, ни изменять приговоров судебных. ... Они сами ни в каком случае не могут быть судьями, или же наказывать без суда. Как хозяева вверенной им губернии, они всеми зависящими от них средствами способствуют утверждению и повышению народного в оной благосостояния; но о необыкновенных для сего мерах представляют на разрешение высшего начальства, коему дают подробный, в определенное время и по установленным правилам, отчет во всех своих распоряжениях и в положении дел управления и губернии вообще. § 3. При исполнении своих обязанностей, в пределах, законами для сего начертанных, Гражданские Губернаторы должны в точности сообразоваться и с порядком, для каждого рода дел установленным. Они действуют или 1) чрез председательствуемые ими Губернския Правления, или 2) чрез особия, учрежденные для некоторых предметов, места; Приказы Общественного Призрения, Губернския Комиссии: Строительную, Дорожную, Народного Продовольствия, Комитеты: Оспенный, Статистический, Мануфактурный и земских повинностей, или наконец 3) в делах казеннаго, судебного и других, не входящих в круг общего управления губернии ведомств, – прямыми от своего лица предписаниями и распоряжениями. Подробныя для сих действий правила излагаются в сем Общем Наказе”.

формировании гражданского и уголовного процесса. Был весьма замечен прогресс и в вопросах укрепления режима законности, несмотря на полномочия по применению принуждения “в административном порядке”, которыми располагали представители управленческих органов.

В 70—80-х гг. 19 в. ученые констатировали, что административное право характеризуется недостаточной научностью и чрезмерной политизированностью; отмечалась второстепенная роль административного права в системе юридических наук; указывалось и на неопределенность и основных положений административно-правовой науки.

Русское административное право как теория и как отрасль законодательства подошло к 1917 г. в том виде, который уже практически соответствовал основным положениям теории и уровню развития западноевропейского административного права. Учебники по административному праву включали в себя следующие части: внутреннее управление и право внутреннего управления; административная организация внутреннего управления; высшие и местные органы внутреннего управления; общие и специальные формы административной деятельности (исполнение административного закона, полицейское принуждение, административная юстиция); полиция безопасности, передвижения, печати, обществ и собраний; индивидуальная полиция; санитарно-медицинское управление; положительная государственная деятельность, направленная на охрану здоровья; деятельность государства по развитию образования; хозяйственное управление и содействие экономическому благосостоянию; управление в области промышленности и сельского хозяйства⁸⁵.

После революции 1917 г. административное право было подвергнуто отрицанию, что явилось причиной значительного отставания в развитии административного законодательства. Между тем построение нового государства требовало принятия нормативных актов, устанавливающих государственное управление. Административное право, развиваясь крайне нестабильно и противоречиво, распространялось в большей мере на управленческие отношения, при этом многие традиционные для административно-правового регулирования сферы оставались без внимания. Более того, и сами управленческие отношения за весь период существования советской власти так и не получили законченного эффективного правового регулирования.

⁸⁵ См., например: Б е л я в с к и й Н. Н. Полицейское право (Административное право); Е л и с т р а т о в А. И. Основные начала административного права: 2-е изд. М., 1917; И в а н о в с к и й В. В. Учебник административного права.

Организационная структура государственного управления в стране устанавливалась во всех без исключения советских конституциях; на их основе принимались постановления Совета Министров СССР и союзных республик, определявшие некоторые вопросы государственного и местного управления. Однако в советский период так и не были приняты основные законодательные акты, устанавливавшие основу административно-правового регулирования, т.е. государственное управление как в материальном, так и процессуальном аспектах было лишено практического нормативного установления, что сыграло отрицательную роль в деле укрепления законности управленческой деятельности.

В период действия советского административного права сфера управленческой деятельности не была подвергнута правовому регулированию, т.е. нормативные границы управленческих действий и процедуры их совершения не были регламентированы законом, если не считать немногочисленных подзаконных нормативных правовых актов. Подобное состояние было характерно для всех традиционных для общего административного права институтов (формы и методы государственного управления, государственная служба, субъекты административного права, административное принуждение и т.д.). Вместе с тем некоторые административно-правовые институты в начале 80-х гг. получили более или менее полноценное правовое определение; например, были кодифицированы нормы, действовавшие в сфере административного принуждения и применения административной ответственности (в 1984 г. был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях). Это, пожалуй, единственный позитивный пример развития административного права в советский период. В остальном практика административной деятельности подпадала под инструктивные указания, деловые обыкновения и личное усмотрение служащих, правовой статус которых также не был нормативно установлен (на них распространялось законодательство о труде). Лишь в конце 80-х — начале 90-х гг. активизировался процесс совершенствования законодательства, действующего в области государственного управления и местного самоуправления.

§ 4. НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ СУЩНОСТИ И СТРУКТУРЫ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Современное административное право как правовая отрасль и соответствующая область российского законодательства переживает период интенсивного развития, в процессе которого уточняется предмет правового регулирования, реформируются практи-

чески все его институты и сама система⁸⁶. Наука административного права пытается обобщить происходящие изменения, сформулировать новые положения, обосновать и предложить направления дальнейшего реформирования. Заметный интерес ученых вызывают сегодня главнейшие проблемы административного права, среди которых можно выделить следующие:

- 1) предмет административного права и построение его системы;
- 2) “семейство” административных (управленческих) наук;
- 3) организация и функционирование исполнительной ветви государственной власти: структурные проблемы организации системы исполнительной власти; новые цели, задачи и функции публичного управления; преобразование в системе исполнительной власти, в ее структуре и методах деятельности; установление (или разграничение) компетенции ее органов;
- 4) защита прав и свобод гражданина и человека; усиление судебного контроля за исполнительной властью (административная юстиция);
- 5) законодательное регулирование государственной и муниципальной службы;
- 6) формы и методы деятельности органов исполнительной власти (правовые акты управления и административные договоры);
- 7) юрисдикционная деятельность государственных и муниципальных органов;
- 8) развитие законодательства об административном процессе⁸⁷.

Указанные проблемы административного права обуславливают целесообразность проведения дискуссии о новых подходах к определению сущности и структуры административного права. В специальной литературе последних лет проблеме реформирования административного права посвящено много интересных и важных материалов (статей, книг, обзоров)⁸⁸; особо можно выде-

⁸⁶ Осознавая особую сложность реформирования современного российского административного права и изменения его структуры, автор считает, что потребуются долгие годы исследовательской, административно-политической и законодательской работы, прежде чем административному праву будет придан новый вид и оно будет иметь новую структуру, адекватную уровню развития современного административного и других отраслей публичного права.

⁸⁷ Обсуждению этих и других проблем административного права были посвящены первые “Лазаревские чтения”. См.: О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам “Лазаревских чтений”) //ГиП. 1997. № 6. С. 5—33.

⁸⁸ См., например: Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права //ГиП. 1993. № 2. С. 37—45; Манохин В. М., Конин Н. М. Концепция программы курса административного права //ГиП. 1993. № 5. С. 52—68;

лить новые идеи и предложения К. С. Бельского, посвятившего немало работ проблемам, связанным с предметом и системой современного административного права⁸⁹.

4.1. Традиционное определение предмета административного права

Административное право представляет собой систему правовых норм, которые:

- регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов исполнительной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий и т.д.);
- определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур;
- гарантируют общественный порядок и общественную безопасность;
- устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также административная ответственность физических и юридических лиц);
- обеспечивают права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц.

Административное право изучает административное законодательство, регламентирующее отношения в области публичного управления, взаимоотношений различных органов государства и местного самоуправления, а также в сфере совершения действий (принятия решений) по отношению к гражданам, общественным объединениям, организациям. За совершенные правонарушения в сфере управления и за нарушения установленного порядка управления законодательством устанавливается административная ответственность или применяются другие меры административного принуждения.

Тихомиров Ю. А. и др. Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: концепция развития рос. законодательства. М., 1995. С. 42—70; Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права // СГП. 1991. № 11. С. 35—41.

⁸⁹ См.: Бельский К. С. Феноменология административного права; Он же. К вопросу о предмете административного права // ГиП. 1997. № 11. С. 14—21; Он же. О системе административного права // Там же. 1998. № 3. С. 5—11.

Непременным условием существования современного административного права является наличие хорошо структурированной и отлаженно функционирующей системы государственного управления; административное право представляет собой специальные правовые основы управления и управленческой деятельности. Общеизвестно, что государственное управление осуществляется в любом государстве, т.е. там, где существует государственная власть, обязательно реализуется и деятельность по управлению. Административное право разных стран имеет различное содержание, форму и систему⁹⁰. При этом следует помнить, что административное право — продукт европейского континентального правового развития и в первую очередь — французского и немецкого административного права. Так называемая английская правовая система (англосаксонская) значительно отличается от континентального права, так как в Англии и США только в последние десятилетия наблюдаются признаки выделения административного права из права гражданского. В США, например, преобладает мнение, что административное право касается только деятельности управленческих органов и судебного расследования административных действий, т.е. оно регулирует полномочия и порядок деятельности административных учреждений, контроль судов над администрацией, детально регламентирует все аспекты взаимоотношений частных лиц и административных органов⁹¹.

Начало развитию административного права на европейском континенте положили два основополагающих правовых нововведения⁹²: 1) установление принципа разделения властей; 2) правовая регламентация государственного управления (регламентация правовым путем управленческой деятельности, т.е. установление форм управления, порядка издания правовых актов управления, возможности обжалования действий чиновников и пр.).

Следует признать бесспорным мнение К. С. Вельского о том, что административное право существовало, существует и будет

⁹⁰ См., например: Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие /Под ред. А.Н. Козыриной. М., 1996.

⁹¹ Там же. С. 4—5.

⁹² В западноевропейской административно-правовой литературе анализируется теория, согласно которой *общее административное право* базируется на “трех основах” (так называемая трихотомия административного права): 1) процесс управления; 2) положения о сборах (пошлинах, налогах); 3) социальный кодекс. Данная теория, по мнению германского ученого Х.-У. Рихтера, окончательно сформировалась в Германии с вступлением в силу Закона об административном процессе, Положения о налогах и сборах, а также Социального кодекса. См., например: Richter H.-U. Die Trichotomie des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Frankfurt/M, 1996. S. 1—6.

существовать в “двух «данностях» — в сфере государственного управления и в сфере общественного (полицейского) порядка”⁹³ и что “связь этих двух частей административного права, несмотря на автономный характер каждой, органична и несомненна: управленческое право регламентирует государственно-управленческие отношения, полицейское право — их особую разновидность: отношения в сфере общественного порядка или полицейские отношения”⁹⁴. Эти выводы, безусловно, верны, особенно тогда, когда мы прослеживаем историю развития административного права в западноевропейских странах на протяжении последних трех столетий.

Вместе с тем современный уровень и перспективы развития административного законодательства⁹⁵, а также новые достижения административно-правовой науки позволяют внести определенные коррективы в вышеуказанные выводы. В качестве главных новых частей общего административного права можно назвать *управленческий процесс* и *административную юстицию* (административное судопроизводство или административный процесс). Тогда административное право приобретает совсем иной, демократический смысл, так как речь идет об установленной законом системе органов исполнительной власти (публичного управления), порядке совершения управленческих действий, управленческих процедурах, административных договорах (т.е. управленческий процесс) и порядке рассмотрения судом “административных” споров граждан и органов публичной власти, органов государственного управления и их должностных лиц (административный процесс в узком смысле слова). Если административное право включает в себя полицейское право, то оно не может не включать в свою структуру и административный процесс, призванный обеспечить гражданам правовую защиту от неправомерных (или нарушающих права и свободы граждан) действий субъектов, реализующих “полицейские” функции; это является важнейшим требованием современной правовой государственности.

⁹³ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 17.

⁹⁴ Там же. С. 17—18.

⁹⁵ О концепции развития административного законодательства см.: Тихомиров Ю.А. и др. Концепция развития административного законодательства. С. 42—70. Делая общие выводы, авторы этой концепции рассматривают следующие проблемы: 1) современное состояние административного законодательства и тенденции его развития (сюда входят и ближайшие задачи развития административного законодательства); 2) развитие законодательства об органах исполнительной власти; 3) законодательство о государственной службе; 4) изменения в законодательстве об управлении экономикой; 5) законодательство в межотраслевых сферах; 6) законодательство в сфере социально-культурного развития.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что административное право не стоит ограничивать двумя сферами — “управленческой” и “полицейской” (хотя они, несомненно, занимают важнейшее положение в системе административного права). Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное управление, устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность; оно исследует все, что происходит в сфере государственного управления. Административное право в определенных пределах и в конкретном объеме регламентирует в правовых установлениях порядок и процедуру управления. При этом мы считаем нецелесообразным пытаться выяснить пределы, в которых административное право регулирует управленческие отношения, ибо эта отрасль права включает не только нормы административного законодательства, но и практику управления, во многих случаях лишенную правового регулирования либо полностью, либо в известных пределах.

Обобщая, следует сказать, что административное право изучает правоотношения, возникающие в области управления, и в качестве главного объекта изучения имеет управление (государственное управление) и все отношения, связанные с управлением. Административное право — это, по сути, правовая оболочка управления, управленческой деятельности, процесса управления и его организации (структуры).

Административное право — это одна из крупнейших отраслей отечественного права, представляющая собой совокупность правовых норм, которые регулируют определенную и весьма масштабную сферу общественных отношений. Эти отношения, как правило, являются управленческими; они имеют специфику и качественно однородны (т.е. характеризуются управленческим, организационным, волевым, властным и пр. началами). Таким образом, управленческие отношения обуславливают абсолютную необходимость административного права. Существует и иная точка зрения, согласно которой в административно-правовой действительности формируются охватываемые административным правом общественные отношения, которые подразделяются на государственно-управленческие и полицейские⁹⁶. Следовательно, государственно-управленческие отношения, возникающие в сфере государственного управления, регулируются нормами права, которое можно назвать управленческим правом⁹⁷, и которое явля-

⁹⁶ См.: Б е л ь с к и й К. С. Феноменология административного права. С. 75.

⁹⁷ Там же.

ется подотраслью административного права⁹⁸. Особенностью управленческого права в данном случае является то, что его нормы регламентируют отношения, в которых одной из сторон всегда выступает орган государственного управления (исполнительной власти) или должностное лицо. Однако если следовать этой логике, то для “полицейских отношений”, обладающих по сравнению с отношениями “управленческого права” более высокой степенью подчиненности, иерархичности, принудительности, властности и т.п., также должно быть характерно наличие в качестве субъекта отношения должностного лица, выступающего от имени государства или государственного органа. Таким образом, с точки зрения указанных критериев полицейские и управленческие правоотношения не отличаются друг от друга.

В основу разграничения отраслей права юридическая наука издавна кладет *предмет правового регулирования*⁹⁹, т. е. круг общественных отношений, регулируемых нормами той или иной отрасли права. Каждая отрасль права имеет специфический предмет правового регулирования. Общественные отношения, которые могут иметь комплексное правовое регулирование, как правило, характеризуются следующими чертами:

- 1) необходимость правовой регламентации отношений с целью решения публичных (общественных) задач и выполнения функций органов публичной власти (например, выполнение функций государства государственными служащими, применение мер административной ответственности к лицам, совершившим административные правонарушения);
- 2) взаимосвязанность и наличие общих черт и характерных особенностей (например, в административном праве выделяются отношения по поводу управления, т.е. последнее является ядром всех других отношений, вокруг которого и формируются многочисленные связи и отношения);
- 3) стабильность и наличие определенных внутренних закономерностей (управление необходимо всегда; существуют типичные административно-правовые формы и методы управления);
- 4) потребность в осуществлении контроля за этими отношениями, а также за действиями или поведением субъектов пра-

⁹⁸ Об управленческом праве как подотрасли административного права см.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 74—83. Аргументируя выделение в административном праве в качестве его подотрасли управленческое право, автор указывает, что на его основе возникают внутриаппаратные, т.е. внутриорганизационные, отношения, а также внешнеуправленческие отношения, сторонами которых выступают аппарат управления и граждане.

⁹⁹ См., например: Си н ю к о в В.Н., Г р и г о р ь е в Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации. С. 86—87.

ва в конкретной сфере (например, осуществление судебного контроля за действиями должностных лиц, государственных и муниципальных служащих);

- б) установление соответствующего правового режима реализации правовых норм (например, формирование административно-правового режима реализации функций государственного управления).

Административное право — это самостоятельная публично-правовая отрасль, которая упорядочивает общественные отношения, связанные с государственной административной деятельностью. Посредством этой отрасли права государство регулирует систему специфических однородных общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования исполнительной власти (в сфере государственного управления и местного самоуправления), в сфере реализации уполномоченными органами и должностными лицами управленческих функций. В данном случае функция государства состоит в формировании, реализации и развитии демократических начал в управлении, что предполагает также укрепление дисциплины, организованности и порядка. В регулировании общественных отношений нормами административного права потребность возникает тогда, когда государство стремится при помощи своих специфических средств воздействовать на формирование общественных отношений, предписывая или по крайней мере разрешая вмешательство в них государственных органов управления (органов исполнительной власти).

Под административным правом обычно понимают право “администрации” (“право управления”, “управленческое право”). В этом смысле каждая страна, имеющая развитую правовую систему, обладает административным правом, ибо она обязательно располагает совокупностью норм, регламентирующих деятельность администрации¹⁰⁰. В механизме правового воздействия административному праву принадлежит особая роль, которая заключается в том, что оно выступает необходимым инструментом управления социальными процессами в обществе. Административное право входит в систему научных и учебных дисциплин, объединяемых термином “наука управления” (“управленческая наука”). Наряду с административным правом сюда входят также, например, “теория государственного управления”, “общее учение об управлении”, “управленческая политика”, “психология управления” и т.д.

Наиболее простое и вместе с тем корректное определение предмета административного права заключается в том, что эта отрасль

¹⁰⁰ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 55.

права регулирует общественные отношения в области государственного (публичного) управления¹⁰¹. Мысль о том, что в основу определения понятия административного права следует положить отношения, связанные с государственным управлением, проводится еще у основателя классической юридической догматики О. Майера, который отмечал, что административное право создает правовой порядок в отношениях между государством и гражданами, находящимися ниже по отношению к нему и сталкивающимися с ним в процессе его административной деятельности. Соответственно между гражданами и государством, по определению ученого, складываются отношения власти — подчинения.

В окончательной формулировке административное право — это отрасль права (система правовых норм), которая в целях выполнения задач и осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, а также в процессе внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности иных государственных органов.

Нормы административного права регулируют организацию и процесс управления, деятельность специальных органов и организаций, а также правовую защиту граждан от неправомерных действий этих органов и учреждений. Такое определение соответствует правовой трактовке, согласно которой при делении права на отрасли следует исходить из регулируемых общественных отношений (особый предмет правового регулирования). Кроме специфики предмета правового регулирования, административное право отличается от других отраслей права особым методом регулирования (юридическим своеобразием) и, следовательно, особенностями структуры, обусловленными, в свою очередь, специальным содержанием нормативного административного материала.

Характерной особенностью административного права Российской Федерации на современном этапе является создание условий для организации и эффективного функционирования органов исполнительной власти. Фактически административное право выступает в качестве юридической формы реализации задач, целей и полномочий, возлагаемых Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством на субъектов исполнительной власти. В силу своего социального назначения администра-

¹⁰¹ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8. Критику такого подхода к определению предмета административного права см.: Вельский К.С. Феноменология административного права. С. 4—9.

тивное право приобретает особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, и с этой точки зрения может рассматриваться как управленческое право.

Предметом административного права является широкий комплекс общественных отношений, складывающихся в связи с реализацией функций государственного управления, с осуществлением исполнительной и распорядительной деятельности органов управления и должностных лиц. Эти общественные отношения имеют сложный и комплексный характер, ибо, с одной стороны, управленческие отношения могут образовываться при осуществлении субъектами управления функций управленческой деятельности (например, подготовка и издание правового акта управления по конкретному вопросу), а с другой — они возникают и при нарушениях установленных административно-правовыми нормами правил поведения (например, при совершении санитарного правонарушения).

Предмет административного права можно определить исходя из следующих положений:

- 1) административное право регулирует управленческие отношения в соответствии с интересами государства и общества и направлено на охрану конституционных прав и свобод граждан; оно регламентирует отношения, возникающие в связи с выполнением задач и функций государственно-управленческой деятельности и, следовательно, представляющие публичный (общественно-значимый) интерес. Поэтому в сферу воздействия административного права входят государственно-управленческие отношения по регулированию хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства. Субъекты административного права, регулируя управленческие процессы, могут применять специфические для органов исполнительной власти методы, приемы и правовые средства;
- 2) административное право регулирует отношения между обеими сторонами государственно-управленческих отношений — управляющих и управляемых, которые складываются по поводу осуществления органами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций;
- 3) административное право устанавливает виды и меры административного принуждения, используемого государством в целях предупреждения правонарушений, наказания виновных лиц за совершенные административные правонарушения, пресечения противоправных деяний и возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Административно-правовое регулирование имеет место лишь тогда, когда в правовых отношениях одна сторона выступает в качестве субъекта государственно-управленческой деятельности. Если же орган государственного управления совершает действия, которые не предусмотрены его компетенцией и не установлены нормативными правовыми актами, если он не использует властных распорядительных полномочий или принудительных механизмов и правовых инструментов, т.е. когда он находится практически в таком же правовом положении как и другой субъект, в отношении которого и направлены его действия, то в этом случае орган управления осуществляет деятельность, не относящуюся к сфере административно-правового регулирования. Следовательно, в данном случае этот орган управления не является субъектом административного права и потому не имеет соответствующего административно-правового статуса.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. В зависимости от того, каковы особенности их участников (как правило, обязательным участником управленческих отношений является тот или иной субъект исполнительной власти), можно выделить следующие виды управленческих отношений¹⁰²:

- а) между субъектами исполнительной власти, один из которых подчинен другому, и при этом они находятся на различных организационно-правовых уровнях;
- б) между субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу и находятся на одном и том же организационно-правовом уровне;
- в) между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
- г) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, концернами, объединениями, учреждениями;
- д) между органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор) и государственными предприятиями;
- е) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

¹⁰² Такую классификацию проводит в учебнике административного права Ю.М. Козлов. См.: Административное право Российской Федерации: Учеб. М.: ТЕИС, 1995. Ч. 1.: Сущность и основные институты административного права. С. 21.

- ж) между субъектами исполнительной власти и коммерческими и некоммерческими организациями;
- з) между исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;
- и) между исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;
- к) между исполнительными органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- л) между органами исполнительной власти и гражданами;
- м) между исполнительными органами местного самоуправления и гражданами.

Таким образом, административно-правовые отношения возникают на почве управления, организации управления, управленческой деятельности органов управления, процесса управления, административного процесса, защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий и решений органов управления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих). Принципиальный момент состоит в том, что *административное право — это совокупность правовых норм, которыми регулируется публичное управление в государстве, в муниципальных образованиях и других публичных институтах*. Иными словами, административное право регулирует отношения не только в сфере государственного управления, но и сфере управления, осуществляемого на негосударственном уровне — местного самоуправления, а также управления в других публичных организациях и учреждениях. Известный германский ученый Р. Тома еще в 1910 г. указывал, что “административное право есть совокупность правовых норм, посредством которых осуществляется публичное управление в государстве, общине и объединении и при помощи которых регулируется социальное право всех находящихся в государстве политических общностей”¹⁰³.

В отдельных случаях государство может передать свои государственно-властные полномочия общественным организациям или негосударственным организациям (таким, как общество охраны прав потребителей, частные нотариусы, аудиторские фирмы). Передача государственно-властных полномочий осуществляется на основе принятого законодательного акта, изданного правового акта управления или заключенного административного договора. В подобной ситуации негосударственные организации замещают органы государственного управления (органы исполнительной власти) в пределах государственно-властных полномочий.

¹⁰³ Thoma R. Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft //Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band IV. 1910. Tübingen, 1910. S. 196.

В предмет административного права Российской Федерации также входят внутриорганизационные отношения в аппаратах органов представительной власти, суда и прокуратуры.

Суммируя сказанное, представим предмет административного права следующим перечнем отношений:

- управленческие отношения, возникающие в рамках организации публичного управления (организационное административное право);
- управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти; отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти и органов публичного управления;
- управленческие отношения, связанные с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления и возникающие при осуществлении управленческого процесса (процесса управления), т.е. при издании правовых актов управления, заключении административных договоров, использовании других форм управленческих действий;
- управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов представительной, судебной властей и прокуратуры¹⁰⁴;
- отношения, связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления (и их должностных лиц), нарушающих права и свободы граждан; судьи единолично рассматривают также дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления иных юрисдикционных органов о наложении на лиц административных взысканий;
- управленческие отношения, возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности.

Общим признаком, объединяющим названные группы отношений в единое целое, является то, что в совокупности они составляют общественные отношения в сфере управления (исполнительной власти). Эти отношения регулируются не только правовыми нормами, которые содержатся в федеральных законах, но и в

¹⁰⁴ О функциях управления в органах прокуратуры (понятии и сущности) и их классификации (информационно-аналитическая работа, прогнозирование и планирование, организация и руководство, контроль) см.: Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997.

законодательных актов субъектов Российской Федерации и многочисленных подзаконных актах (положениях, инструкциях и т. д.).

В общем массиве административно-правовых отношений доминируют отношения, связанные с организацией и функционированием государственного и муниципального управления, публичной службы (государственной и муниципальной), т. е. с той сферой, в которой активно используются такие правовые механизмы и методы, как предписания, указания, контроль, надзор, управление, властное волеизъявление, подчиненность, верность долгу службы, односторонность волеизъявления, применение методов принуждения, использование в деятельности средств административно-правового принуждения и пр. Все эти отношения имеют управленческий характер и охватываются административно-правовым регулированием.

В системе общественных отношений административно-правового характера имеются и другие, весьма важные отношения, которые необходимы для создания целостного механизма правового регулирования административно-правовых отношений (например, общественные отношения, связанные с совершением должностных преступлений государственными или муниципальными служащими (эти отношения регламентированы нормами уголовного права); административная ответственность должностных лиц таможенных органов по таможенному праву (ст. 456 Таможенного кодекса РФ).

В зависимости от конкретных целей управленческие отношения можно подразделить на внутренние (внутриорганизационные, внутрисистемные), связанные с формированием и функционированием самих управленческих структур, их подразделений и аппарата, и внешние, связанные с воздействием на объекты, непосредственно не входящие в механизм исполнительной власти.

4.2. Сущность административного права

Административное право включает в себе сущность правовых положений, которые специфическим образом действуют на управление и в сфере управления, а именно в области: 1) организации управления; 2) процесса управления. Это, однако, не означает, что административное право применимо только по отношению к органам управления и их деятельности; оно также регулирует отношения между управлением и гражданами и другими субъектами права; т.е. определяет права и обязанности граждан, но только по отношению к управлению и в сфере управления.

Общее административное право представляет собой систему общих норм, определяющих сущность административно-правово-

го регулирования во всем его объеме и по отношению ко всем субъектам права и регулирующих четыре крупнейших блока отношений:

- 1) *организационно-управленческое право*, регламентирующее отношения в сфере общей организации управления и его осуществления в различных отраслях и сферах;
- 2) *управленческий процесс*, т.е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), административный договор;
- 3) *административный процесс* (административное судопроизводство), т.е. судебная защита граждан от действий и решений органов публичной власти, нарушающих их права и свободы (рассмотрение судом жалобы гражданина на действия и решения органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих). Российская наука административного права определяет судебную защиту прав и свобод граждан от действий и административных актов, нарушающих права и свободы граждан, термином “административная юстиция”;
- 4) *административно-деликтное право*, устанавливающее так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, т.е. отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения.

Административно-деликтное право состоит из двух частей: материальное административно-деликтное право (например, установление административных взысканий) и процессуальное административно-деликтное право (например, порядок наложения административных взысканий на физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения). Административно-деликтные отношения (охранительные правоотношения) могут возникать также с целью предупредительного воздействия на различные субъекты права (например, меры административно-предупредительного характера) и с целью возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Административно-деликтное право нельзя приравнивать к полицейскому праву или идентифицировать с ним. Думается, что формирующееся в системе правовых отраслей *полицейское право* — это лишь одна из важнейших частей организационно-адми-

нистративного права (задачи, структура, компетенция милиции или полиции и т.д.) и административно-деликтного права (применение должностными лицами мер административного принуждения, выполнение других юрисдикционных функций). Административно-деликтное право — более широкий, более содержательный блок отношений по сравнению с правом полицейским. В нашей стране полицейское право можно определить как “милицейское право”, т.е. как такую подотрасль административного права, которая регламентирует отношения по организации и деятельности милиции в Российской Федерации.

Административное право содержит в качестве подотраслей кроме управленческого и полицейского (или “милицейского” права) и другие обширные сферы правового регулирования: экологическое, санитарно-эпидемиологическое, архитектурно-строительное, таможенное, налоговое, служебное право. “Полицейское право”, как считает К. С. Бельский, призвано обеспечивать и защищать “общественный порядок”. Однако едва ли возможно под термином “административное право” понимать только управленческое и полицейское право, даже если попытаться, как это делает К. С. Бельский, в самом широком смысле определить понятие “общественного порядка”: “морально-правовое состояние общества, при котором компетентные органы исполнительной власти путем полицейского надзора обеспечивают безопасность и правомерное поведение граждан в общественных местах, свободное использование ими своих прав и свобод, а также обустройство общественных мест, благоприятствующее труду и отдыху граждан”¹⁰⁵.

В истории развития административного права можно найти аналог современному “безграничному” толкованию понятия “общественный порядок”: в 17—18 вв. полицией или полицейской деятельностью считалось осуществление всяких функций и полномочий, направленных на обеспечение благосостояния и спокойствия общества, т.е. порядок осуществления всякой управленческой деятельности государства и его органов (во всех сферах и областях); этот термин объединял внутреннее управление. Термин “полиция” не равнозначен термину “административное управление” (установленному порядку управления во всех сферах административной деятельности государства), причем в истории развития государственности и права термин “полиция” постоянно сужался. В 19 в. это понятие ограничивалось лишь управлени-

¹⁰⁵ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 95. О масштабности категории “общественный порядок” см. с. 98—100.

ем в сфере обеспечения правопорядка (защита общего правопорядка, защита граждан, общественности и самого государства от угроз и нападений). Наконец, с середины 20 в. и до настоящего времени под термином “полиция” понимается лишь такая деятельность специальных государственных органов и уполномоченных должностных лиц, которая направлена на обеспечение защиты общества и отдельных граждан от различных опасностей, на поддержание общественного порядка (в узком или “милицейском” смысле слова) и общественной безопасности.

В настоящее время термин “полиция” не объединяет и не раскрывает таких сфер правового регулирования и специальной деятельности, как, например, врачебная, санитарно-эпидемиологическая, строительная, налоговая, экологическая. Однако в этих областях наряду с позитивным управлением постоянно реализуются и применяются административно-принудительные функции и соответствующие правовые средства охраны. Думается, что термин “полиция” (“милиция”) целесообразно использовать сегодня лишь в узком смысле, а полицейскую охранительную деятельность считать одной из многих сфер административно-правового регулирования при использовании мер административного принуждения. Такой подход, на наш взгляд, соответствует современной структуре административного законодательства, устанавливающего наряду с мерами принуждения, применяемыми органами милиции, и другие меры принудительного характера, осуществляемые административно-юрисдикционными органами и должностными лицами.

В условиях современного государства, современного государственного управления и современного административного права является, по нашему мнению, необоснованной идея реанимировать и абсолютизировать понятие “полицейское право”¹⁰⁶. Полицейское право Российской Федерации — это практическая реальность в системе современного российского административного права, являющаяся подотраслью административного права, которая в ближайшее время (при новом подходе к структуре административного права) войдет наряду, например, со служебным правом в Особенную часть административного права.

Представляется небесспорным мнение К. С. Бельского о том, что “аппарат, на обязанности которого лежит главное бремя по охране общественного порядка и правопорядка во всех государствах, представляет собой универсальный инструмент принуждения и в большинстве стран называется “полицией”¹⁰⁷. Так было в

¹⁰⁶ Там же. С. 111—115.

¹⁰⁷ Там же. С. 111.

большинстве стран мира до начала 20 в. Прошло время, и в социально-правовой лексикон большинства стран мира кроме термина “полиция” стали входить и другие термины, обозначающие административное управление в различных сферах (в неполицейской сфере деятельности), т. е. управление, являющееся гарантией публичного порядка, правопорядка и общественной безопасности, достигаемых путем обеспечения защиты от угрожающей опасности. В этих сферах не остается места ни для полиции, ни для полицейских правоотношений. Отношения в области административной деятельности, т.е. в неполицейской сфере деятельности, являются административно-обеспечительными правоотношениями. Сюда, например, относится государственное регулирование предпринимательской деятельности и экономических отношений, борьба с болезнями, обеспечение жизнедеятельности животного мира, надзор в области строительства, архитектуры, финансовой деятельности государства и т.д.

Едва ли целесообразно доводить термин “полиция” до безграничных пределов и считать его “широким и компактным, объединяющим в одну систему все надзорно-контрольные органы, которые применяют административное принуждение и административную юрисдикцию в целях охраны общественного порядка, т. е. осуществляют полицейскую деятельность”¹⁰⁸. Нелишним будет повторить, что это считалось актуальным двести лет назад. Сегодня же полицейская деятельность является не отграничивающим фактором от деятельности управленческой (так считает К. С. Бельский), а представляет собой специфический вид управленческой деятельности в сфере поддержания общественного порядка и безопасности граждан. Термин же “общественный порядок” мы не склонны, как и ранее, “одухотворять” и именовать “блестящей матроной”¹⁰⁹, не имеющей никаких практических пределов и границ.

Категории общественного порядка и полиции действительно привлекали к себе повышенное внимание полицейстов 18—19 вв. В тот период и происходило развитие научного содержания этих терминов, результатами чего стало появление в Европе нового значения термина “полиция”: одна из частей государственного управления, обеспечивающая защиту общества от опасностей и беспорядков.

Как это ни странно, но совсем в иных социально-политических и экономических отношениях, т.е. в Советском Союзе, сложилось примерно такое же теоретическое (да и законодательное) понимание терминов “полиция” и “общественный порядок”, т.е.

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Там же. С. 90.

обеспечение общественного порядка рассматривается как часть сферы государственного управления. И дело здесь вовсе не в “одиночности” терминов “полиция”, “полицейское право” или “полицейская деятельность”, которые, по мнению К. С. Бельского, “стальным грифелем были вычеркнуты большевиками из административно-правового словаря”¹¹⁰. Конечно, сфера организации и функционирования полиции (милиции) настолько обширна и значима, что мысль о российском полицейском праве¹¹¹ представляется весьма продуктивной. Даже если считать, что “полиция” в советские годы была переименована в “милицию”, то в любом случае вся административно-правовая, “деликтная” действительность не исчерпывается так называемыми милицейскими правоотношениями (“полицейскими правоотношениями”)¹¹². К примеру, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях наряду с органами внутренних дел устанавливает юрисдикцию других многочисленных органов и должностных лиц, которые реализуют свои административно-юрисдикционные полномочия при разрешении весьма сложных административных дел: например, антимонопольные органы, органы Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей, органы Государственной инспекции по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию, органы Государственной инспекции по контролю за ценами, пограничная служба, органы Единой системы управления воздушным движением РФ, органы Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации, органы рыбоохраны, органы госгортехнадзора, Государственная инспекция труда, органы российской транспортной инспекции, комиссии по делам несовершеннолетних, судьи районных (городских) судов, судьи военных судов, главы районной, городской, краевой, областной администрации, административные комиссии.

Идя по пути абсолютизации терминов “полиция” и “полицейские правоотношения”, придется признать, что деятельность названных органов также будет являться полицейской. Однако, по нашему мнению, этот термин не вполне подходит для характеристики указанных видов административно-юрисдикционной деятельности соответствующих органов и должностных лиц. И дело не в том, что сам термин “полиция” является по “идеологическим” причинам менее привлекательным, чем, например, “ми-

¹¹⁰ Там же.

¹¹¹ См.: Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность //ГиП. 1995. № 6. С. 75—85; Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 111—123.

¹¹² О полицейских правоотношениях см.: Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 119—123.

лиция” (К. С. Бельский настаивает на ошибочности исключения большевиками термина “полиция” в силу их идеологических установок). Более того, в настоящее время в Российской Федерации создана федеральная служба налоговой полиции. На наш взгляд, совершенно безразлично, как следует называть соответствующие органы (полиция или милиция), и, соответственно, искать различия между “милицейскими” и “полицейскими” отношениями. Надо смотреть в корень проблемы и не акцентировать внимания на ничего не значащих для административной практики переименованиях.

Продолжая анализировать размышления К. С. Бельского об исторических корнях административного права, следует указать, наконец, и на то, что едва ли советская административно-правовая наука заслуживает критики за то, что монопольное положение в ней заняли такие административно-правовые институты, как органы, служба, административные акты. Эти и другие институты административного права являются важнейшими в Общем административном праве, так как любая управленческая деятельность, будь то позитивная управленческая или охранительная (“полицейская”), основывается на этих институтах и использует их потенциал на практике. Заслуживает критики, на наш взгляд, то, что указанные и другие административно-правовые институты в советские годы существовали без серьезного административно-правового регулирования, т.е. отсутствовали соответствующие законодательные акты. Именно последнее и следует считать пробелом правового регулирования, создающим на практике произвол органов и институтов “полицейского”, тоталитарного государства, которым являлось и советское государство, если судить об этом принципиально.

В § 4 своей книги “Феноменология административного права”, где идет речь о полицейском праве как подотрасли административного права, К. С. Бельский делает, на наш взгляд, совершенно справедливый вывод о том, что полиция является частью исполнительной власти, осуществляющей специфическое управление — охрану общественного порядка путем административного надзора¹¹³. В качестве окончательного вывода автор указывает, что “деятельность «полиции» как системы органов исполнительной власти, осуществляющих охрану общественного порядка путем надзора и применения мер административного принуждения, регулируется нормами административного права, в совокупности составляющими ее важную подотрасль — полицейское право”. Мы бы добавили (таким образом, повторив уже сказанное), что

¹¹³ Там же. С. 114.

полицейское право должно найти свое место не в Общей части административного права, а в по-новому (в отличие от нынешнего построения) структурированной его Особенной части наряду с другими важными подотраслями административного права.

Вывод К. С. Бельского о том, что “полицейские правоотношения — самые распространенные правоотношения в любом государстве” представляется весьма спорным, а главное, не аргументированным¹¹⁴. Так считалось два-три века назад, в эпоху господства камералистики, а позднее — в эпоху формирования самого полицейского права¹¹⁵. Такой подход позволял широко толковать понятие “полиция”, из чего следовало, что все общественные отношения являлись полицейскими, так как под термином “полиция” понималось все, что способствует созданию в государстве обстановки благоденствия. Утвердившаяся в ту эпоху полицейско-государственная система осуществляла государственную власть внутри страны в отсутствие правовых норм, конституции, парламентского законодательства и разделения властей, игнорируя частные интересы и потребности частных лиц, без учета прав и свобод граждан, а также без возможности прибегнуть к их судебной защите. В те времена термин “полиция” являлся атрибутом государственного строительства (государственного права), т.е. если речь шла о полиции и полицейских вопросах, то это означало, что имеются в виду государственно-правовые вопросы. Сегодня трудно себе представить место подобной “полиции” в современном государственном и конституционном праве, и уже поэтому понятие полиции той эпохи не сравнимо с современным понятием полиции как части административного права.

Термин “полиция” используется сегодня во многих странах для обозначения лишь одной из областей общественной безопасности и общественного порядка, т.е. осуществление функций по защите и обеспечению общественного порядка и безопасности входит также в компетенцию многих других органов публичной власти. Происходит сокращение масштаба собственно “полицейской деятельности” полиции, т.е. из полицейской компетенции изъяты даже некоторые управленческие задачи по защите от различных опасностей. При определении понятия “полиция” ограничиваются указанием на реализацию исполнительских функций и на задачи полицейско-исполнительной деятельности. Например, в Гер-

¹¹⁴ См., например, о современном понимании термина “полиция” в зарубежных странах: Götz W. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 12. Aufl. Göttingen, 1995. S. 15—28.

¹¹⁵ См.: Dittrich E. Die deutschen und Österreichischen Kameralisten. Darmstadt, 1974; Sommer L. Die österreichischen Kameralisten (in dogmengeschichtlicher Darstellung). II. Teil. Wien, 1925.

мании после второй мировой войны в английской оккупационной зоне было установлено, что главными задачами полиции являются защита жизни и собственности, соблюдение законов и обеспечение порядка, предупреждение и раскрытие преступлений, доставка преступников в суд. Таким образом, собственно управленческие задачи и функции были от полиции отделены¹¹⁶. Более того, некоторые государственные органы не имели более права называться полицейскими (ранее они назывались, например, строительная полиция, промысловая полиция, продуктовая полиция, полиция здравоохранения и т.п.).

4.3. Дискуссия о реформе административного права

К. С. Бельский первым среди современных ученых-административистов предпринял весьма важную попытку проанализировать историю административного права, показать истоки российской административно-правовой науки. Его книга “Феноменология административного права”¹¹⁷ заслуживает самых лестных отзывов. Однако поднимая лозунг “Назад к первоначалам административного права, к тому, что составляло его предмет в 18 столетии!”¹¹⁸, необходимо учитывать и современные, как российские, так и интернациональные, административно-правовые реальности. С 18 в. “утекло много воды”, и административное право претерпело такие изменения, которые не вписываются в теорию, согласно которой “административное право складывается из пропедевтики, включающей наиболее общие (логосные) административно-правовые положения, и двух подотраслей — управленческого и полицейского права. Управленческое и полицейское право выступают как две его подсистемы — регулятивная и охранительная”¹¹⁹. Охранительная подсистема и есть полицейское право. Отсюда вытекает вопрос: входит ли в охранительную подсистему административно-судебная защита прав и свобод граждан от неправомерных действий и решений органов публичной власти?

¹¹⁶ См.: Götz W. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. S. 22. В русском полицейском праве также существовали такие понятия, как “полиция безопасности”, “полиция промыслов”, “строительная полиция”, “дорожная полиция”, “санитарная и медицинская полиция”, “полиция народонаселения” (см.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. С. 133—401). М. Н. Палибин использовал такие категории, как “исполнительная полиция” и “полиция благосостояния” (см.: Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права. С. 27—29, 119—252). См. также: Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право).

¹¹⁷ См.: Егоров С.А. Рец. на кн.: К.С. Бельский. Феноменология административного права.

¹¹⁸ Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 8.

¹¹⁹ Там же. С. 124.

Как известно, последняя не входит в управленческое право. Где же тогда ее место в административном праве?

Следует отметить, что К. С. Бельский в более поздней работе (1997 г.) добавляет к названным двум подотраслям административного права и третью: “правовые нормы, складывающиеся в такое образование, как административная юстиция”, т.е. здесь речь идет об административном процессе, в рамках которого рассматривался бы административный иск гражданина на незаконные действия должностного лица¹²⁰. К. С. Бельский включил в круг общественных отношений, составляющих предмет современного российского административного права, и отношения в области административной юстиции (наряду с государственно-управленческими и так называемыми “полицейскими”)¹²¹. Автор указывает, что общественные отношения в области административной юстиции также составляют предмет административно-правового регулирования и являются процессуальными отношениями, которые связаны с особым порядком рассмотрения в суде административного иска гражданина на незаконные действия должностного лица (органа государства) и обеспечения прав гражданина путем отмены неправомерного акта управления.

Таким образом, согласно К.С. Бельскому, система административного права состоит из трех тесно взаимосвязанных в практической сфере и самостоятельных правовых образований внутри административного права: администрации, полиции и юстиции¹²². На наш взгляд, административное право составляют такие обобщающие институты, как организация управления, процесс управления (управленческий процесс), административная юрисдикция и административная юстиция (административное судопроизводство). Поскольку администрация, полиция и юстиция представляют собой, если прибегнуть к обобщению, части одного целого — самого государства, то в таком случае между ними стираются принципиальные различия.

Административное право является системой правовых принципов и норм, которые специфическим образом действуют в сфере государственного управления (организации и функционирования исполнительной власти) и регулируют отношения, складывающиеся в процессе осуществления управленческой деятельности (понятие, функции, задачи, принципы, формы и методы управле-

¹²⁰ О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам “Лазаревских чтений”) //ГиП. С. 22.

¹²¹ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права. С. 20—21.

¹²² См.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 22.

ния, правовые акты, административные решения и пр.), административного процесса (“позитивного” и административно-юрисдикционного) и формирования организационной структуры управления (федеральные органы государственного управления, министерства, государственные комитеты, федеральные службы, управления, государственные должности, государственные должности государственной службы, ведомства, отделы, управления и пр.). Указанные институты и нормы входят в Общую часть современного административного права. Юридическая же регламентация управленческой деятельности при помощи специфических административно-правовых средств и инструментов в различных отраслях и сферах управления и установления ответственности за неправомерное поведение субъектов управления должна считаться Особенной частью административного права. Это становится уже очевидным и сегодня, когда в Общую часть административного права не вписываются государственная служба¹²³, полицейское право¹²⁴, строительное право, образовательное право¹²⁵ (организация начального, среднего и высшего образования) и другие подотрасли права.

Такой подход к определению структуры современного административного права, конечно, не означает, что оно только фиксирует отношения между управленческими органами и устанавливает порядок их деятельности. Административное право регулирует также отношения между органами управления и гражданами (внешними субъектами административного права); оно закрепляет административно-правовой статус граждан (права, обязанности, ответственность, ограничения, запреты). Однако следует иметь в виду, что реализация установленных административным правом прав и обязанностей граждан может создавать административно-правовые отношения только тогда, когда соответствующие права и обязанности субъектов рассматриваются через призму их соотношения с управ-

¹²³ К. С. Бельский отмечает, что государственная служба (государственно-служебные отношения) не могут быть выделены из управления; институт государственной службы подчиняется законам организации, а функционирование управленческих структур (министерств, государственных комитетов и т.д.) немислимо вне государственно-служебных отношений (см.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 22). Разумеется, это верно; мы лишь указываем на то, что государственная служба как правовой институт должна находиться не в Общей части административного права, а в ее Особенной части.

¹²⁴ Полицейские отношения, по мнению К. С. Бельского, являются настолько обособленными, что могут быть выделены в самостоятельный вид общественных отношений, регулируемых нормами административного права (см.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 22).

¹²⁵ См.: Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: задачи, структура, принцип // ЖРП. 1997. № 4. С. 41—48.

лением (с органами управления, с исполнительной властью, с так называемым “управляющим” государством вообще), т.е. когда граждане взаимодействуют с органами управления, с государственными и муниципальными служащими, с должностными лицами.

В литературе Г. А. Тумановым отмечалось, что современное административное право, исходным и базовым правовым источником которого считается Конституция РФ, является важнейшим средством обеспечения действия самой Конституции РФ по следующим причинам:

- 1) основная функциональная нагрузка административного права состоит в правовом регулировании исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти, а конкретно — органов исполнительной власти, органов государственного управления, т.е. административно-правовое обеспечение функционирования этих органов есть важная часть обеспечения действия Конституции;
- 2) практическое управление (администрирование) как внутриорганизационное (внутриаппаратное), так и внешне ориентированное управление должно осуществляться на основе конституционных норм;
- 3) защита исполнительно-распорядительными органами государственной власти прав и свобод гражданина и человека, установленных Конституцией РФ;
- 4) функционирование органов исполнительной власти в условиях особых административно-правовых режимов (чрезвычайное положение, военное положение и т.д.);
- 5) наличие административно-деликтного права, направленного на обеспечение законного функционирования системы государственного управления и дающего возможность органам исполнительной власти (должностным лицам) применять меры административного правового принуждения (т.е. это властно-предупредительная и принудительно-карательная деятельность органов исполнительной власти);
- 6) административное право обеспечивает организацию и функционирование государственного аппарата, его структурных подразделений, деятельность должностных лиц, всего управленческого персонала; т.е. внутриорганизационное действие административного права также является важным средством обеспечения действия Конституции РФ¹²⁶.

По мнению ученых, в последние годы из-за нерешенности вопроса об объеме государственного управления и его регулирования,

¹²⁶ См.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 19—21.

о путях построения исполнительного аппарата отрасль административного законодательства стала “рассыпаться”; развитие ее пошло неритмично, в нее включено слишком много законодательных и иных нормативных актов¹²⁷. Ю. А. Тихомиров отмечает, что в настоящее время сомнительно рассматривать все отрасли и сферы государственной жизни, традиционно входящие в Особенную часть административного права, только через призму управления, ибо теперь в них “возрастает удельный вес элементов косвенного регулирования, самоорганизации и саморегулирования”¹²⁸. В другой работе, предлагая разделить административное право на подотрасли, он подчеркивает, что при определении его предмета и системы следовало бы отказаться от традиционного деления административного права на Общую и Особенную части из-за их слабой нормативной структурированности; ведь как в прошлом, так и сегодня Особенная часть административного права структурируется не по правовому критерию, а по экономико-управленческому, т.е. в основу кладется классификация отраслей и сфер народного хозяйства. Все это способствовало созданию отрасли права, отличающейся нечеткостью структуры, отсутствием “правовой логики” ее построения и системного упорядочения. Таким образом, по мнению Ю. А. Тихомирова, во-первых, предмет и система административного права находятся в постоянном изменении; во-вторых, абсолютизация объема управления и выделение по этому критерию в административном праве Особенной части не оправдано; в-третьих, управленческие, регулятивные и защитные административно-правовые средства распространяются на все сферы¹²⁹.

Действительно, нормы административного и административно-процессуального законодательства в настоящее время можно обнаружить в различных отраслях права. Это также дает возможность формировать специальные подотрасли административного права, которые можно было бы включить в построенную на принципиально новой основе Особенную часть административного права.

Констатируя, что развитие административного права идет под влиянием факторов в сфере государственного управления, некоторые ученые видят в этом значительное повышение в новых условиях роли Общей части административного права; вместе с тем они указывают и на изменения, происходящие в Особенной

¹²⁷ Это мнение Ю. А. Тихомирова. См.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 23.

¹²⁸ Там же.

¹²⁹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 71, 74—75, 88.

части административного права при наличии самостоятельных дисциплин финансового, налогового, инвестиционного, информационного, экологического, муниципального права¹³⁰. И. Л. Бачило отмечает, что предметные отрасли или подотрасли права (образовательного, предпринимательского, земельного и т.д.) нуждаются в глубокой проработке с точки зрения взаимодействия административного права с гражданским. Автор констатирует, что административное право должно оформить свой статус в качестве одной из основ формирования и развития публичного права¹³¹.

А. Ф. Ноздрачев, называет новые взгляды на развитие современного административного права “фактической отменой административного права как отрасли права, как научной и учебной дисциплины”, реализацией “далеко не новых “доктрин” ликвидации административного права, диффузии предмета его регулирования”, для которых, по его мнению, нет “законодательных и организационных, социальных и политических, а также экономических оснований”¹³². По нашему мнению, ни один из современных авторов, исследующих проблемы современного административного права и публикующих результаты своих исследований, не призывает к ликвидации административного права как отрасли права. С другой стороны, думается, что именно сегодня имеются социально-экономические, политические, организационные и законодательные предпосылки для реформирования административного права, для приведения его в соответствие с действующим административным законодательством.

Итак, необходимость разделения административного права на Общее и Особенное является очевидной; оно и ранее делилось таким образом. В административно-правовой литературе отмечается спорность предлагавшейся в 1940—1990 гг. системы административного права, а также указывается на отсутствие ее оптимальной системы и в настоящее время¹³³. Подчеркивается также, что

¹³⁰ См.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 9. (Выступление И.Л. Бачило).

¹³¹ Там же.

¹³² Там же. С. 11. (Выступление А.Ф. Ноздрачева).

¹³³ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 124. Ученый подчеркивает, что система административного права, построенная на основе деления всех правовых норм на две части – общую и особенную, представляет собой умозрительную конструкцию, не соответствующую структуре административного права. Автор видит глубокую взаимосвязь системы административного права с кодификационными работами и предлагает принять такие нормативные акты как Кодекс государственной службы, Полицейский кодекс (он включает в себя нормы КоАП), Административно-процессуальный кодекс, призванный регулировать отношения в области административной юстиции (см.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 22).

оценка развития Особенной части административного права требует новых подходов¹³⁴ к определению ее содержания; она традиционно включала в себя правовые методы управления в разных сферах и отраслях. Обосновывается это тем, что в настоящее время эти сферы и отрасли приобретают свойства “самоорганизации”, а управление становится одним из элементов развития. Более того, предлагается даже отказаться от традиционного деления административного права на Общую и Особенную части ввиду их слабой нормативной структурированности. Данного мнения придерживается Ю. А. Тихомиров, считающий целесообразным разбить отрасль административного права на следующие подотрасли: а) органы исполнительной власти; б) государственная служба; в) административно-правовые режимы; г) административный процесс; д) законность в управлении; е) организация государственного управления; ж) информационное право; з) правовое регулирование нормативов¹³⁵. По нашему мнению, полностью ликвидировать структуру административного права, состоящего из Общей и Особенной частей, нецелесообразно. Эти части должны существовать, однако их выделение должно строиться на отличных от традиционных критериях.

Если попытаться проанализировать мнение Ю. А. Тихомирова, то получается, что так называемое “организационное административное право” разрывается им на две части: органы исполнительной власти и организация государственного управления. Обе эти части (подотрасли) должны входить в ту часть Общего административного права, которую можно назвать “организационное административное право”, или “организация управления”. Но тогда трудно понять, на основе каких принципов могут считаться подотраслями административного права информационное право и правовое регулирование нормативов (стандартизация, метрология, качество продукции” и пр.). Известно, что деятельность по стандартизации, сертификации, метрологии осуществляется специальными контрольно-надзорными органами, реализующими специальные установленные в законе полномочия. Поэтому данные вопросы целесообразно коротко рассмотреть в той части административного права, где речь идет об осуществлении управленческой деятельности, о государственном управлении и его функциях. Административно-правовые же режимы (“чрезвычайное положение”, “военное положение”, “таможенные режимы”, “ветеринарно-карантинный режим” и др.) устанавливаются нормами соответ-

¹³⁴ См.: Тихомиров Ю.А. и др. Концепция развития административного законодательства. С. 44.

¹³⁵ См.: О некоторых актуальных проблемах административного права. С. 23.

ствующих комплексных отраслей права, в которых регламентируются и указанные отношения, например в таможенном, экологическом праве.

Ученые делают предположение, что правовое регулирование отраслей и сфер управления приведет к выделению самостоятельных отраслей законодательства. Следовательно, потребуется разработка новой теории развития законодательства в экономической, социально-культурной и иной сферах и решение вопроса о том, “следует ли развивать законодательство в данных отраслях и сферах в качестве подотраслей административного права с акцентом на управление или самостоятельных отраслей законодательства”¹³⁶. Думается, что постановка такого вопроса недопустима, ибо сама практика развития управления рождает потребность в создании той или иной теории как законодательства, так и отрасли (либо подотрасли) права. Развивать законодательство в указанных отраслях или сферах управления в качестве подотраслей административного права невозможно, так как тогда все равно будет идти речь (как, кстати это делается и сегодня) об организации и структуре управления в той или иной области. А это, как известно, относится к организационно-управленческому праву, т.е. к той части административного права, которое регулирует организационно-структурные управленческие отношения. Отрицательным будет и ответ на вторую часть вопроса: развивать ли законодательство в данных сферах в качестве самостоятельной отрасли законодательства: законодательства о науке, образовании, здравоохранении и т.д.¹³⁷ Это означает практически то же самое, о чем идет речь в первом вопросе, т.е. законодательство будет развиваться в этих отраслях и сферах в любом случае, но оно не способно во всех случаях сформировать предпосылки для выделения соответствующих отраслей права. В некоторых случаях это, правда, возможно, но только тогда, когда в этой отрасли (или подотрасли) права будут регламентированы не только управленческие или организационные отношения: например, управление образованием отчасти может войти в школьное право, которое может стать одной из частей Особенной части административного права. Следовательно, крайне сложно (или практически невозможно) будет таким образом реформировать систему Особенной части административного права, чтобы сложились “подотрасли административного права с акцентом на

¹³⁶ Тихомиров Ю. А. и др. Концепция развития административного законодательства. С. 44.

¹³⁷ Там же.

управление” или “самостоятельные отрасли законодательства”. Логика будет отсутствовать в каждом случае, и это можно предвидеть уже сегодня.

4.4. Система административного права

Административное право, являясь частью правовой системы России, имеет собственную внутреннюю структуру, собственную систему, характеризующуюся непосредственной связью входящих в нее административно-правовых норм (например, аттестация государственных служащих), институтов (например, институт правового акта управления) и подотраслей права (например, административно-деликтное, служебное право). Необходимо различать систему административного права, т.е. совокупность подотраслей, институтов и норм административного права, и систему административного законодательства, представляющую собой совокупность действующих законодательных и иных нормативных актов, взаимосвязанных между собой и регламентирующих соответствующие отношения в сфере публичного управления. Административное право и административное законодательство — неразрывные понятия; логика их взаимоотношений и обуславливает дальнейшее совершенствование механизма административно-правового регулирования.

При наличии практически одинаковых подходов к рассмотрению системы административного права в литературе появляются новые идеи и положения. Актуализировалась проблема подотраслей административного права. К ним в литературе относят, например, следующие: 1) нормативно-регулятивная (предмет административного права, области правового регулирования, принципы, нормы, правонарушения); 2) органы исполнительной власти; 3) государственная служба; 4) административно-правовые режимы; 5) административный процесс, законность в управлении; 6) организация государственного управления; 7) информационное право; 8) правовое регулирование нормативов¹³⁸. Соглашаясь в принципе с тезисом Ю. А. Тихомирова о необходимости разделения административного права на подотрасли, следует отметить, что увидеть критерии подобного разделения довольно сложно. Например, государственную службу, административный процесс и информационное право можно без труда отнести к практически уже сложившимся (учитывая сформированную за последние годы нормативную основу) подотраслям административного права, в которых четко выделяются традиционные для отраслей права чер-

¹³⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. С. 88.

ты: предмет, метод правового регулирования, системность, специфика правовых норм и правоотношений, материальные и процессуальные части и пр. Однако едва ли возможно с этих же позиций рассуждать о такой подотрасли административного права, как “нормативно-регулятивная”, “административно-правовые режимы” и т.д.

Подотраслями административного законодательства, по нашему мнению, являются:

- 1) законодательство в области организации и функционирования управления (публичного управления, исполнительной власти); этой части законодательства соответствует часть административного права, называемая “управленческим правом”, или “организационным административным правом”; сюда же входят нормы, регламентирующие управление в различных отраслях и сферах;
- 2) законодательство о государственной службе (служебное право);
- 3) законодательство в области управленческого процесса (процессуальное управленческое право, или управленческие процедуры);
- 4) законодательство об административных правонарушениях и производстве по делам о них (административно-юрисдикционный процесс);
- 5) законодательство в области защиты прав и свобод гражданина и человека, законных интересов юридических лиц, а также возмещения гражданам ущерба, причиненного незаконными действиями или бездействием административных органов (административный процесс, понимаемый в смысле судебного разбирательства споров физических и юридических лиц с органами управления);
- 6) законодательство о милиции, налоговой полиции (полицейское или милицейское право);
- 7) законодательство в области образования (образовательное право);
- 8) законодательство о местном самоуправлении (муниципальное право).

В будущем эта система административного законодательства может и непременно будет уточняться.

Часть отрасли административного права, которая состоит из норм, воздействующих на определенный вид однородных общественных отношений, называется *административно-правовым институтом*. Институт представляет собой совокупность норм, по

объему и масштабу действия сравнительно меньшую, чем отрасль права. Институты административного права могут быть: отраслевыми (например, институт правового акта управления) и межотраслевыми (например, институт административной ответственности); материальными (например, институт административно-правовых форм управления) и процессуальными (институт прохождения государственной службы, производства по делам об административных правонарушениях); регулятивными (институт государственной службы) и охранительными (институт административного принуждения); простыми (институт аттестации государственных служащих) и сложными (институт государственной службы, институт юридической ответственности должностных лиц).

Многообразные управленческие отношения, регулируемые административным правом, группируются в отдельные блоки (комплексы) норм, правовые институты, являющиеся составной частью административного права. Речь идет о выделении таких групп, которые объединяют административно-правовые нормы по признаку регулирования однородных или сходных административно-правовых отношений.

Административное право являет собой систему отдельных административно-правовых норм, институтов и подотраслей. Структурно административное право может быть представлено по-разному. Например, выделяется трехзвенная система административного права:

- 1) административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, которые охватывают всю систему управления (управление и исполнительная власть, принципы государственного управления, административно-правовой статус граждан и организаций, государственная служба, формы и методы управления, законность и способы ее обеспечения в системе исполнительной власти и государственного управления);
- 2) административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в конкретной сфере или отрасли управления (государственное управление отраслями, в межотраслевых сферах, в социально-культурной и экономической деятельности государства и его органов; управление наукой, здравоохранением, образованием, транспортом, обороной, безопасностью, внутренними и внешними делами государства, статистикой, стандартизацией, сертификацией и т. д.);

3) административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере административно-юрисдикционной деятельности (установление в нормативных актах составов административных правонарушений и ответственности за их нарушение; определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентация принципов производства по делам об административных правонарушениях)¹³⁹.

В системе Общей части административного права целесообразно выделить четыре основных элемента:

- 1) нормы и институты административного права, регламентирующие отношения в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления (организация и принципы управления, формы и методы управленческой деятельности, государственная служба и т.д.), т.е. это “организационное” административное право или нормы и институты, входящие в управленческое право;
- 2) правовые нормы, регламентирующие процесс управления (управленческий процесс; управленческие процедуры);
- 3) нормы, устанавливающие порядок судебной защиты прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления;
- 4) нормы и институты административно-деликтного права (в том числе административно-юрисдикционного процесса), которые регулируют виды, меры административного принуждения и порядок их применения.

Административное право может быть материальным (устанавливающим статутные положения, административно-правовой статус субъектов управления и административного права, а также права, обязанности, запреты, ограничения, ответственность) и процессуальным (регламентирующим порядок реализации материальных норм административного права). Процессуальные нормы действуют как в управленческом административном праве (процесс принятия правовых актов управления и заключения административных договоров), так и в административно-деликтном праве (порядок наложения административных взысканий на юридических и физических лиц, стадии производства по делам об административных правонарушениях).

Особо следует отметить такую часть процессуального административного права, которая проявляется в рассмотрении судом в рамках установленных судебных процедур иска гражданина к пуб-

¹³⁹ См.: Коренев А.П. Административное право России: Учеб. В 3 ч. М.: МЮИ МВД РФ, 1996. Ч. 1. С. 30–32.

личному управлению в связи с нарушением последним прав и свобод граждан. Этот вид процесса является во многих странах традиционным и имеет длительное историческое развитие.

Общее административное право включает традиционно следующие самостоятельные административно-правовые институты:

- государственное управление и исполнительная власть (понятие, задачи, принципы и функции);
- методы государственного управления;
- формы управленческой деятельности;
- субъекты административного права;
- правовые акты управления;
- государственная служба;
- административное принуждение;
- административная ответственность;
- административный процесс;
- законность¹⁴⁰ в системе исполнительной власти (государственного управления и местного самоуправления).

Правовые нормы соответствующих административно-правовых институтов регулируют отношения, распространяющиеся на все направления управленческой деятельности.

Нормы административного права могут быть сгруппированы и по тем областям государственного управления, в которых они регулируют отношения, например народное хозяйство (а также его отдельные отрасли), либо в отдельных сферах (стандартизация, ценообразование, государственная регистрация, отчетность и статистика и т. д.), либо в конкретных административно-правовых режимах (чрезвычайное положение, военное положение, таможенные режимы).

Соответственно выделяются нормы, позволяющие увидеть общее в механизме административно-правового регулирования (Общая часть) и особенное, касающееся отдельных областей, отраслей, сфер управления (Особенная часть). В последней конкретизируются административно-правовые нормы с учетом специфических особенностей их применения.

Административное право подразделяется также на внутреннее и внешнее.

Внешнее административное право регулирует отношения (правоотношения) между управляющим государством (органами уп-

¹⁴⁰ Весьма интересно, что в начале 20 в. русские ученые относили такой раздел, как “обеспечение законности управления”, в Особенную часть русского государственного права. В этот раздел, как правило, входили способы обеспечения законности, административная юстиция и ответственность должностных лиц. См., например: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2: Часть Особенная. С. 489—596.

равления, учреждениями), с одной стороны, и гражданами, организациями — с другой. Внешнее административное право — это наиболее важная часть административного права, включающая такие административно-правовые институты, как институт административного акта, институт административного договора, институт государственной службы, институт административной ответственности, институт принуждения, применяемого в отношении физических или юридических лиц.

Внутреннее административное право регулирует правоотношения между государством, его органами и структурными подразделениями. В рамках этого права также осуществляется управленческая деятельность, принимаются акты управления, реализуется правовой статус этих субъектов, однако они не вступают в отношения внешнего характера.

Для сравнения можно привести структуру Общей части административного права одной из европейских стран, например, ФРГ. Система общего административного права Германии имеет следующие составляющие¹⁴¹:

Часть 1. Управление и административное право.

Часть 2. Основные понятия административного права.

Часть 3. Управленческие действия: Административные акты.

Часть 4. Управленческие действия: Административный договор и другие формы управления.

Часть 5. Процесс управления и исполнение актов управления.

Часть 6. Организация управления.

Часть 7. Правовое регулирование государственного возмещения ущерба.

Процесс управления является важнейшей частью административного права ФРГ и представляет собой внешнюю деятельность органов, учреждений, направленную на оценку условий, подготовку и издание административного акта, на заключение административно-правового договора. В отличие от процесса управления законодатель регламентирует и административный процесс, заключающийся в рассмотрении административными судами споров, одной из сторон которых является публичное управление. Закон об административном процессе включает в себя нормы, указывающие на область применения, компетенцию, подсудность, принципы процесса (участники процесса, исполнители, представители, расследование, доказательства, вступление в силу, срок давности, срок рассмотрения и т.д.).

Особенная часть административного права ФРГ объединяет правовые нормы, действующие для различных отраслей и сфер управления. К Особенной части административного права относятся: коммунальное право, социальное право, чиновное право,

¹⁴¹ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. München, 1997.

полицейское право, налоговое право, школьное право, а также строительное право, экологическое право и водное право.

Одним из самых популярных учебников административного права Германии, который оказал значительное влияние на содержание позднее издававшихся учебников, является книга О. Майера “Немецкое административное право”¹⁴²; ее первое издание датируется 1895 г., а последнее — 1924 г. Этот учебник имеет следующую структуру:

1. Введение (понятие управления; административное право и административно-правовая наука).

Общая часть

2. Историческое развитие немецкого административного права (монархическое право верховной власти; полицейское государство; правовое государство).

3. Основные черты административно-правового порядка (господство закона; источники административного права; административный акт; публичные права; административно-правовой институт и отделение от гражданского права).

4. Правовая защита по административным делам (право на иск; административное судопроизводство; стороны; виды административно-правовых споров; компетенция судов по гражданским делам в сфере управления; ответственность за неправомерные должностные действия)

Особенная часть

1. Полицейская власть (развитие понятия полиции; границы полицейской власти; приказ полиции; разрешение полиции; полицейский штраф; полицейское принуждение; непосредственное принуждение; особенности принуждения посредством применения власти).

2. Финансовая власть (налоговое бремя (налоги); права и взаимные права, вытекающие из налогообложения; смягчение налоговой обязанности; финансовый приказ; финансовый штраф; финансовое принуждение).

Современная учебная литература по административному праву ФРГ в основном базируется на одинаковых подходах к выявлению основных частей административного права. Вместе с тем встречаются и “нетрадиционные” подходы к рассмотрению данного вопроса. Например, в опубликованной в 1994 г. в Германии книге Р. Лёзера под названием “Система административного права” автор приводит три основных раздела административного права: 1) фундамент административного права: публичное управление как бюрократия; 2) правовой режим (порядок) управления; 3) публичное управление: организация построения¹⁴³.

Итак, следует снова подчеркнуть, что вышеизложенная система административного права является традиционной, т.е. такой взгляд на структуру административного права разделяют большинство авторов, исследующих основополагающие проблемы административного права и предмета его правового регулирования. Однако сегодня появляются и иные точки зрения на эту проблему.

¹⁴² См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Aufl. München; Leipzig, 1914.

¹⁴³ См.: Loeser R. System des Verwaltungsrecht. Bd. 1, 2. Baden-Baden, 1994.

4.5. Новая система административного права

В настоящее время следует говорить о другом подходе к разделению административного права; его необходимо проводить по иным основаниям, чем те, которые приняты сегодня. В основу разделения Общей и Особенной частей административного права следует положить предмет регулирования. В Общем административном праве целесообразно сгруппировать правовые нормы, которые одинаково действуют во всех сферах организации и функционирования управления. Поэтому в самом общем виде Общее административное право можно представить следующим образом:

- 1) понятие и сущность публичного управления; правовые источники административного права; основные понятия административного права; особенности административно-правовых отношений;
- 2) субъекты управленческих действий;
- 3) структура и содержание государственного управления;
- 4) управленческий процесс (т.е. теория управленческих действий или формы и методы государственного управления); правовой акт управления и административный договор (правовые основы, понятие и разграничение между другими правовыми договорами; значение договора между гражданами и государством; предпосылки для заключения административного договора; правовые последствия недействительности административных договоров);
- 5) административное принуждение;
- 6) административно-юрисдикционный процесс;
- 7) административный процесс или административно-правовая судебная защита прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов государственного управления и должностных лиц;
- 8) возмещение вреда и ущерба, причиненных физическим и юридическим лицам в административном порядке (эта часть тесно связана с гражданским правом);
- 9) контроль и надзор в сфере государственного управления.

Общая часть административного права объединяет те правила (нормы), принципы, понятия и правовые институты, которые применимы ко всем областям административного права; иными словами она регулирует типичное, сравнимое, общее в системе управления. В отличие от гражданского и уголовного права, Общая часть которых кодифицирована (Гражданский и Уголовный кодексы РФ), административное право не имеет такого документа. Поэтому в отсутствие такого важнейшего нормативного правового до-

кумента, как Административно-процессуальный кодекс, в котором бы правовым путем регламентировалось издание правовых актов управления, заключение административных договоров, совершение других процедурных действий административно-правового характера, едва ли можно говорить о целостности правового регулирования общих управленческих отношений.

Особенная часть современного российского административного права претерпевает значительные изменения; она наполняется новым правовым содержанием в результате развития административного законодательства. В опубликованных в последние три года учебниках по административному праву, несмотря на некоторые (впрочем, непринципиальные) различия в подходах к определению структуры Особенной его части авторы одинаково подходят к рассмотрению общих вопросов относительно структуры Особенной части этого учебного курса. Например, А. П. Алексин, А. А. Кармолицкий и Ю. М. Козлов, придерживаясь традиционной точки зрения на структуру Особенной части административного права, выделяют в ней следующие элементы:

- 1) основы административной организации управления в современных условиях;
- 2) управление экономикой;
- 3) управление социально-культурной сферой;
- 4) управление административно-политической сферой;
- 5) административное право и законность в управлении¹⁴⁴.

В учебнике, изданном под редакцией Д. Н. Бахраха, Особенная часть административного права сходна по содержанию с учебником А. П. Алексина, А. А. Кармолицкого и Ю. М. Козлова и состоит из трех разделов:

- 1) административно-правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства (безопасность, внутренние дела, деятельность милиции, пограничная безопасность, оборона и т.д.);
- 2) административно-правовые основы деятельности исполнительной власти по осуществлению социальной политики государства (управление образованием, наукой, культурой, здравоохранением, спортом, туризмом и т.д.);
- 3) административно-правовые основы деятельности исполнительной власти по осуществлению экономической политики государства¹⁴⁵.

¹⁴⁴ См.: Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1996. С. 329—632.

¹⁴⁵ См.: Административное право России: Особенная часть /Под ред. Д.Н. Бахраха. М.: БЕК, 1997.

Примерно такая же структура Особенной части административного права приводится и в учебнике административного права, вышедшем в 1997 г. под редакцией А. П. Коренева¹⁴⁶. В учебнике Ю. А. Тихомирова особенная часть административного права включена в раздел под названием “Механизм административно-правового управления”, который подразделяется на такие темы, как:

- 1) управление: организация и функционирование;
- 2) государственный контроль;
- 3) информационное обеспечение государственного управления;
- 4) управление в сфере экономики;
- 5) организация управления в социальной сфере;
- 6) управление в сфере безопасности и законности;
- 7) управление в сфере международных отношений¹⁴⁷.

Таким образом, можно констатировать, что представления о сущности и содержании Особенной части административного права на сегодняшний день остаются традиционными. В.М. Манохин выделяет в системе административного права три части: Общую, Особенную и Специальную. Специальная часть, по его мнению, состоит из таких разделов, как обеспечение безопасности личности, общества и государства в сфере внешних сношений, внутренних дел; охрана порядка и безопасности внутри страны; оперативно-розыскная, частная детективная и охранная деятельность и т.д.¹⁴⁸

По нашему мнению, в Особенную часть административного права целесообразно объединить правовые нормы, регламентирующие конкретные сферы управленческой деятельности. Такому критерию соответствуют, например, строительное право (в настоящее время в этой сфере действует множество административно-правовых законодательных актов), дорожное право (эта отрасль только формируется в России), предпринимательское право (его административно-правовая часть, т.е. административно-хозяйственное право), социальное право, школьное (образовательное) право, полицейское право, служебное право и т.д. Конечно, окончательному формированию нового Особенного административного права, т.е. выделению практически самостоятельных правовых отраслей (подотраслей административного права) должна предшествовать интенсивная и тщательная практическая деятельность как законодателей,

¹⁴⁶ См.: Административное право России /Под ред. А.П. Коренева. М., 1997.

¹⁴⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. С. 479—712.

¹⁴⁸ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М.: Юристъ, 1996. С. 307—464.

так и ученых. Длительное время может потребоваться для принятия специальных законодательных актов, регламентирующих отношения в соответствующих сферах публичного управления. На сегодняшний день в отдельных законодательных актах более или менее урегулированы лишь некоторые области Особенной части¹⁴⁹ административного права, например:

1. *Муниципальное право* (Федеральный закон от 28 августа 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”; Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”; конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении; уставы муниципальных образований). Муниципальное право как отрасль права содержит такие вопросы, как: понятие и значение муниципального права; законодательные основы муниципальной деятельности; правовое положение структурных элементов местного самоуправления; классические признаки местного самоуправления (финансовая автономия, бюджет муниципального образования, самостоятельность в решении кадровых вопросов, независимость в планировании, обладание полномочиями по собственному правотворчеству и т.д.); задачи местного самоуправления; область и структура местного самоуправления; уставы муниципальных образований; контроль и надзор в системе местного самоуправления.

2. *Милицейское или полицейское право*. О необходимости его выделения в структуре административного права в качестве подотрасли речь идет в течение последних трех-четырёх лет¹⁵⁰. К. С. Бельский, обосновывая необходимость выделения подотрасли полицейского права, указывает на специфические нормы полицейского права (к ним относятся нормы, определяющие обязанности, права и ответственность “компетентных (надзорных) органов в сфере общественного порядка”, а также нормы, устанавливающие права, обязанности и ответственность граждан в сфере общественного порядка¹⁵¹) и полицейские правоотношения¹⁵². В

¹⁴⁹ Едва ли возможно сегодня говорить с точностью о всех возможных частях Особенной части административного права, рассматриваемой нами с точки зрения указанных критериев организации. Даже в странах с развитой системой административного законодательства и устоявшейся структурой административного права подотрасли административного права выделяются по-разному. В данной работе предлагаются лишь некоторые возможные элементы системы Особенного административного права.

¹⁵⁰ См. например: Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность. С. 75—85.

¹⁵¹ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 115—118.

¹⁵² Там же. С. 119—123.

качестве условий, необходимых для выделения такой подотрасли права, К. С. Бельский указывает: 1) наличие специфического предмета регулирования; 2) единый метод правового регулирования, присущий полицейскому праву, основывается на специфическом способе воздействия на человеческое поведение — на надзоре и возможности в отдельных случаях применять административное принуждение; 3) законодательная обособленность полицейского права, заключающаяся в наличии специальных нормативных актов, устанавливающих полицейскую деятельность.

Милиция может пониматься двояко: в материальном и формальном смысле. В материальном смысле милиция — это государственная деятельность, которая направлена на обеспечение общественного порядка, общественной безопасности, защиту от угрозы нарушения общественного порядка и безопасности. В формальном смысле под милицией понимаются государственные функции, которые осуществляют органы внутренних дел, милиция. Сюда относятся не только задачи по обеспечению защиты от опасности нарушения общественного порядка, но и другая управленческая деятельность. Существуют также различные подразделения органов внутренних дел, например паспортно-визовая служба, которая занимается выдачей разрешений, паспортов, виз.

В Российской Федерации приняты многие законы, которые могут положить начало выделению и формированию милицейского права как правовой подотрасли в системе Особенной части административного права: федеральные законы “О милиции”, “О федеральных органах налоговой полиции”, “О внутренних войсках МВД РФ”, Положение о вневедомственной охране при органах внутренних дел РФ, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, Положение “О прохождении службы в органах внутренних дел РФ”, Положение о местной (муниципальной) милиции и т.д. Нормы указанных правовых актов устанавливают: задачи, структуру и виды милиции; компетенцию; права, обязанности, ответственность работников милиции; службу в милиции и порядок ее прохождения и т.д. Под общественной безопасностью понимается неприкосновенность жизни, здоровья, чести, свободы и имущества граждан; нормальное функционирование государства, его учреждений и органов. Нарушение даже одного нормативного акта потенциально создает проблемы для общественной безопасности. Общественный порядок, как правило, представляет собой совокупность правил (установленных в законах, но часто и неписаных), создающих предпосылки для нормальной социальной и этической жизни

граждан. В законодательстве целесообразно определить понятие “опасности” для общественного порядка и общественной безопасности. К властным принудительным полномочиям милиции относятся, как правило: право установления личности гражданина, доставление нарушителей, привод, личный обыск, досмотр вещей, документов, багажа, применение физической силы и т.д. Сотрудники милиции имеют право применять административно-правовые меры принуждения; наложение административного взыскания в виде штрафа; меры административного пресечения. Важным правовым средством, используемым в деятельности милиции, является административный акт милицейских органов. Его можно рассматривать в качестве важнейшего инструмента деятельности органов милиции и других контрольно-надзорных органов.

3. *Строительное право.* Под строительным правом следует понимать систему правовых норм, которые применяются в области планирования и проведения строительства. 7 мая 1998 г. был принят Градостроительный кодекс Российской Федерации¹⁵³, который регулирует отношения в области создания системы расселения, градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, развития их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, рационального природопользования, сохранения объектов историко-культурного наследия и охраны окружающей природной среды в целях обеспечения благоприятных условий проживания населения. Этот кодекс определяет компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, органов власти субъектов РФ, права и обязанности граждан и юридических лиц в области градостроительной деятельности, роль градостроительной документации и градостроительных регламентов в регулировании использования территории Российской Федерации, а также ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о градостроительстве. Градостроительный кодекс Российской Федерации регламентирует важнейшие отношения в области строительного дела¹⁵⁴. Начало процессу создания строительного права было положено в начале 90-х гг.: приняты федеральные законы “Об архитектурной деятельности в Россий-

¹⁵³ СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

¹⁵⁴ В 1998 г. образовано новое специальное высшее строительное учебное заведение. См.: О Военно-техническом университете Федеральной службы специального строительства России: Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 127 //СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 781. См. также: Фаршатов И. Законодательство Российской Федерации о капитальном строительстве: состояние, противоречия в развитии //ХиП. 1996. № 10. С. 71—80.

кой Федерации”; “Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства”. Важнейшей частью строительного права должно стать планирование строительства, которое включило бы в себя систему предписаний о собственно планировании строительства и его осуществлении, а также о контроле¹⁵⁵ в сфере строительства, осуществляемого органами архитектурно-строительного надзора; эти нормы должны содержать детальные правоустановления по обеспечению строительства в соответствии с нормативами.

4. *Социальное право*, уходящее своими корнями в социальное законодательство и содержащее правовые нормы последнего (законы “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации”, “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов” и т. д.). Формирующаяся наука социального права призвана совершенствовать социальное законодательство¹⁵⁶; в перспективе предстоит решение задачи по кодификации социального законодательства, т.е. сведению его в Социальный кодекс Российской Федерации.

5. *Образовательное право* (Закон Российской Федерации “Об образовании” от 10 июля 1992 г. в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г.¹⁵⁷, Федеральный закон “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”¹⁵⁸ от 22 августа 1996 г., другие законодательные и иные нормативные правовые акты). На возможность оформления образовательного законодательства и образовательного права в самостоятельную отрасль правовой

¹⁵⁵ См., например: Правила подтверждения пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве: Утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1997 г. № 1636 //СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 138.

¹⁵⁶ О развитии германского социального права см.: Френкель Э.Б. Проблемы унификации социального права в условиях объединенной Германии //ЖРП. 1998. № 1. С. 124—130.

¹⁵⁷ См.: Ведомости. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150. Существуют и другие нормативные акты, например: Типовое Положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ (САПП РФ. 1993. № 28. Ст. 2594); Типовое Положение об общеобразовательном учреждении: Утв. Постановлением Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1008 (в ред. Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1996 г. № 1058) (СЗ РФ. 1994. № 19. Ст. 2221; 1996. № 38. Ст. 4430); Типовое Положение об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении): Утв. Постановлением Правительства РФ от 14 октября 1994 г. № 1168 (СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2893).

¹⁵⁸ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

системы не раз указывалось в литературе последних лет¹⁵⁹. Вместе с тем отмечается, что образовательное право является комплексной отраслью, включающей в себя нормы разных отраслей права: конституционного, трудового, административного, гражданского, финансового и других. Данные нормы не объединены единым методом правового регулирования, но связаны предметом и задачами правового регулирования, т.е. все они регулируют единые образовательные отношения. Сами образовательные отношения с 1992 г. регулируются образовательным законодательством, выделившимся из административного законодательства¹⁶⁰. Таким образом, образовательное право — комплексная отрасль публичного права, изучающая нормы образовательного законодательства, которая может стать структурной частью Особенного административного права. В настоящее время происходит интенсивное развитие законодательства об образовании как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов. Соответственно развивается и теория образовательного права, изучающая законодательство об образовании и само образовательное право.

6. *Службное право*¹⁶¹. Службное право — это право государственной службы или, точнее говоря, право публичной службы (государственной и муниципальной службы). Эта подотрасль административного права регулирует публично-служебные отношения, складывающиеся в органах публичной службы по поводу организации и функционирования публичной службы, осуществления компетенции государственных органов и органов местного самоуправления. Развитие законодательства о государственной и муниципальной службе¹⁶² происходит достаточно быстро, что позволит создать основу для дальнейшего развития и самого служебного права¹⁶³.

Предлагаемая нами Особенная часть административного права, очевидно, будет включать в себя и другие подотрасли (отрасли

¹⁵⁹ См.: Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: задачи, структура, принцип. С. 41—48; Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании. М.: Наука, 1985.

¹⁶⁰ См.: Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: задачи, структура, принцип. С. 41, 46. См. также: Он же. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. М.: БЕК, 1996.

¹⁶¹ См.: Стариков Ю. Н. Службное право. М.: БЕК, 1996.

¹⁶² В 1995 г. принят ФЗ “Об основах государственной службы Российской Федерации”, а в 1998 г. — ФЗ “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”. Во многих субъектах РФ приняты собственные законодательные акты, регламентирующие государственную и муниципальную службу.

¹⁶³ По теме государственной службы см. также: Манохин В. М. Служба и служащих в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юрист, 1997.

права). Новая система административного права в целом будет направлена, на наш взгляд, на дальнейшее развитие административного законодательства и проведение его кодификации, улучшение организационной структуры государственного управления и местного самоуправления, повышение качества управленческого труда, проведение целесообразной специализации учебного процесса в юридических учебных заведениях и повышение его эффективности.

§ 5. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Предмет правового регулирования, будучи главнейшим критерием разграничения отраслей права, вместе с тем не позволяет провести окончательного разделения системы права на отдельные отрасли. Поэтому механизм правового регулирования включает в себя и *методы правового регулирования*, которые в совокупности с предметом правового регулирования обеспечивают более точное разграничение отраслей права, регламентирующих сходные общественные отношения. Метод позволяет охарактеризовать соответствующие общественные отношения с юридической точки зрения, т. е. с позиций используемых правовых средств, приемов, способов и механизмов правового воздействия.

Методы административного права как способы воздействия на общественные отношения следует отличать от *методов изучения административного права*, которыми в сущности являются способы толкования административно-правовых норм (об этом речь пойдет в следующем параграфе).

Различные отрасли права имеют, как правило, специфические методы правового регулирования. В литературе этот вопрос анализируется в течение длительного времени. С. С. Алексеев считает, что главная особенность каждой отрасли права — наличие особого юридического режима (“метода регулирования”), который во многом ориентирован на способы правового регулирования — дозволения, запреты, обязывания¹⁶⁴. В сфере общественных отношений, являющихся предметом административного права, можно обнаружить действие всех упомянутых методов правового регулирования.

В отличие от традиционного отечественного теоретического подхода к проблеме методов административного (да и любой другой отрасли) права, в странах Западной Европы под методами административного права понимается практическое применение права, которое дает возможность понять прошлое, настоящее и

¹⁶⁴ См.: Алексеев С. С. Государство и право: Начальный курс. М., 1993. С. 83.

будущее в системе публичного управления в масштабе права (на уровне административного права). Общераспространенным является мнение о том, что изучение методов административного права позволяет ответить на вопрос: как осуществляет управление (управленческую деятельность) право? Ведь применение права представляет собой не простую формальную техническую процедуру: оно нацелено на обеспечение существования ценностей и структуры правовой системы¹⁶⁵.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность приемов, способов воздействия правовых норм и правил на конкретные общественные отношения. Иногда под методом правового регулирования понимают совокупность приемов и способов регулирования человеческой деятельности¹⁶⁶. Метод правового регулирования — весьма емкое понятие, характеризующееся наличием множества компонентов (порядок установления прав и юридических обязанностей субъектов соответствующих правоотношений, степень определенности их прав и автономность их действий и др.).

В литературе существует несколько подходов к вопросу о классификации методов правового регулирования. В зависимости от сочетания различных признаков в теории права различаются три метода (типа) правового регулирования: дозволение, предписание и запрет. *Дозволение* связывается с гражданско-правовым регулированием, направленность которого выражается главным образом в первичности управомочивающих норм. *Предписание* выступает как административно-правовой тип регулирования. *Запрет* как метод регулирования имеет отношение к уголовному праву. Однако из подобной классификации типов правового регулирования отнюдь не вытекает, что дозволение присуще только гражданскому праву, предписание — административному, а запрет — уголовному. Все три типа правового регулирования можно обнаружить в различных отраслях, но решающим в одних является дозволение, в других — предписание, в третьих — запрет¹⁶⁷. Так, гражданское право, будучи в основном управомочивающим, содержит и запретительные нормы, которые, однако, носят в этой отрасли вспомогательный характер. Значителен удельный вес запретительных норм и в административном праве, что даже при-

¹⁶⁵ См.: Loeser R. System des Verwaltungsrecht. Bd. 1, 2. Baden-Baden, 1994. S. 379.

¹⁶⁶ См., например: С и н ю к о в В.Н., Г р и г о р ь е в Ф.А. Правовая система: Вопросы правореализации. С. 88.

¹⁶⁷ См.: С о р о к и н В.Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. М., 1976.

вело к их специальной кодификации. Уголовно-правовой метод регулирования также не может быть сведен лишь к запрету¹⁶⁸. Эти три типа правового регулирования в каждой отрасли права могут иметь дополнительные характеристики и выступать в качестве специфических методов.

Согласно другой классификации, в теории права выделяются два основных метода правового регулирования — императивный и диспозитивный, которые свойственны двум большим противоположным по своему характеру и назначению блокам правовых норм и правовых отраслей — публичному (административному, государственному, процессуальному и пр.) и частному (гражданскому, трудовому) праву.

Императивный метод правового регулирования — это метод властных предписаний, характерный прежде всего для административного права. Этот метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права. Например, государственно-властное регулирование организации и деятельности государственных (муниципальных) служащих обусловлено спецификой деятельности государства в сфере кадровой политики и государственной (муниципальной) службы, которые реализуют методы властных предписаний при осуществлении своих полномочий. Словом, государственная (муниципальная) служба не может быть организована и не в состоянии функционировать без использования метода императивных предписаний.

Диспозитивный метод (метод координации) в отличие от императивного метода предполагает юридическое равенство участников правоотношений и применяется в основном в гражданском праве (он вообще присущ отраслям частного права: гражданского, трудового, семейного). Юридическим фактом в данном случае выступает, как правило, договор, в котором сторонами самостоятельно на равноправной основе устанавливаются права, обязанности и ответственность в случае нарушения положений договора. Диспозитивный метод характерен и для установления правового статуса государственных (муниципальных) служащих, и для осуществления ими должностных полномочий в сфере государственного (муниципального) управления. При осуществлении управленческой деятельности государственные служащие используют различные методы управления и административно-правовые формы. Задачи формирования правового демократического госу-

¹⁶⁸ См.: Наумов А.В. Введение в уголовное право //ГиП. 1993. № 11. С. 75.

дарства, нашедшие отражение в новой Конституции Российской Федерации, обуславливают необходимость дальнейшего развития института административно-правовых форм управления (правовых форм реализации исполнительной власти), а следовательно, уточнения научных представлений о значении и содержании этого вопроса. В последние годы, например, стала активно использоваться такая правовая форма управления, как заключение административных договоров¹⁶⁹.

Публично-правовые установления направлены сегодня не только на традиционное укрепление дисциплины и на усиление ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, выполняемых путем установления договорных инструментов со стороны государственной администрации и на уровне функционирования органов местного самоуправления.

Как известно, договор является традиционным средством регулирования отношений между субъектами в отраслях частного права (например, гражданско-правовой договор). В сфере частного права отношения, как правило, регламентируются нормами гражданского права, которое предоставляет участникам договорных отношений при заключении договора равные права.

Публичное право также реализует договорное начало как самостоятельный особый способ договорного регулирования¹⁷⁰ — даже несмотря на то, что публично-правовое регулирование использует преимущественно методы нормативной ориентации и императивных предписаний, отличающиеся по своему характеру от частно-правовых методов регулирования и отчетливо отражающие в законодательных и других нормативных актах властно-управленческое воздействие на волю и поведение физических и юридических лиц, которое побуждает их к действию для достижения общих целей и удовлетворения публичных интересов. Эта особенность отмечалась учеными-юристами в 19 в. Принципы и институты административного права, созданные в буржуазном правовом государстве 19 и начала 20 в., легли в основу политики благосостояния в современных демократических парламентских государствах. В связи с этим в этих странах возникло большое число государственных и муниципальных органов управления,

169 См.: Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Современные проблемы формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Воронеж, 1995. Вып. 3: Публичное право: Проблемы современного развития. С. 4—52; О н и ж е. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47—63.

170 См.: Т и х о м и р о в Ю.А. Публичное право. С. 180—181.

направленных на решение коллективных задач и на заботу о социальной и экономической защите индивида. Поэтому в промышленно развитом обществе административное и тесно связанное с ним социальное право на практике зачастую имели большее значение для индивида, чем гражданское право¹⁷¹.

Ученые прошлого века также отмечали, что несмотря на огромное значение административного акта как правовой формы управленческих действий, в публично-правовой сфере существуют договоры, которые выполняют функции управления (например, координации, подчинения, организации, распределения) в целях взаимного удовлетворения публичных интересов. Известный немецкий ученый В. Еллинек указывал на существование таких договоров (соглашений), устанавливающих права и обязанности сторон и определяющих их правовой статус. В то же время публично-правовые договоры, характеризующиеся наличием волеизъявления нескольких участников, чаще рассматривались как один из видов административных актов, издаваемых государственными и муниципальными органами и устанавливающих, изменяющих или прекращающих правовые отношения¹⁷².

В отличие от административного акта (правового акта управления), который к концу 19 в. благодаря известному немецкому ученому О. Майеру приобрел четкий образ правовой модели и занял в административно-правовой системе господствующее положение, административный договор долгое время игнорировался научной общественностью даже как проблема. О. Майер считал договоры между государством и гражданином в области публичного права невозможными, так как отношения государства и гражданина являются субординационными, а договор заключается между субъектами, имеющими одинаковый правовой статус и не подчиненными друг другу¹⁷³.

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует ряд правовых средств (способов) воздействия на управленческие отношения, на поведение их участников. Эти средства называются методами правового регулирования административно-правовых отношений.

Административное право бывшего СССР, в основном регулировавшее административно-правовые отношения по исполнительной вертикали, утвердило среди ученых мнение, что доминирующим в нем является метод односторонних властных предписаний. Отмечалось, что участники управленческих отношений не

¹⁷¹ См.: Аннерс Э. История европейского права. С. 326.

¹⁷² См.: Jellinek W. *Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. 1931.

¹⁷³ См.: AöR. 1888. Bd. 3. S. 3 ff.

равноправны, ибо один дает обязательные для исполнения предписания, а другой должен их точно и вовремя исполнить (например, предоставление и изъятие земли для целей обороны страны, прокладки коммуникаций, охраны природы, применение принудительных мер при совершении административных правонарушений и т. д.). Этот принцип сохранился и по настоящее время.

Однако в современных условиях, по мере возрастания роли административно-правовых отношений по горизонтали, вопрос о методах требует большего внимания. Например, появляется необходимость в государственном планировании, расчетах экономических нормативов, обосновывающих принятие тех или иных решений и пр. В общих чертах суть методов административного правового регулирования раскрывается перечнем следующих правовых средств:

- 1) установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответствующих условиях, надлежащим образом оформленное в административно-правовой форме. Например, государственные служащие должны соблюдать положения соответствующей должностной инструкции, а также раздела законов, в которых перечисляются их обязанности. Должностные лица обязаны осуществлять установленный в различных правовых документах порядок конкретных действий: например, совершение последовательных действий по рассмотрению дел о нарушениях таможенных правил; осуществление деятельности по контролю и надзору, лицензированию, стандартизации и сертификации товаров и услуг и т. д.; государственные служащие в пределах своих обязанностей должны своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 2) запрещение (ограничение) определенных действий под угрозой применения соответствующих санкций. Например, если государственные служащие не соблюдают этого положения, то законодатель устанавливает возможность применения к ним мер государственного принуждения: дисциплинарного, административного, уголовного. Так, запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, действия которых являются предметом жа-

лобы. Виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность; государственным (муниципальным) служащим запрещено получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, деньги, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и пр.), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

- 3) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме. В данном случае государственный служащий может выбрать по своему усмотрению, но строго в соответствии с законом один из нескольких методов и форм деятельности. Например, начальник органа внутренних дел принимает решение о наложении на лицо административного взыскания и определяет в постановлении конкретную меру административного взыскания, а также ее размер либо вид (если это предусматривается законом);
- 4) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия при наличии определенных условий (например, право на принесение жалобы)¹⁷⁴. Как правило, это имеет место не только в процессе реализации субъективных прав, но и при осуществлении правового статуса государственных служащих, использовании предоставленных им прав и правомочий¹⁷⁵. Дозволение — это предоставление государственным (муниципальным) служащим права на свои, собственные активные действия. Этот способ деятельности может использоваться государственным (муниципальным) служащим в рамках осуществляемой им управленческой деятельности, когда выбор того или иного варианта управленческого поведения будет определять эффективность всей административной работы.

Таковы отличительные черты методов административно-правового регулирования управленческих отношений, нередко называемых властеотношениями. Хотя административное право властно проявляет себя во всех указанных случаях, оно предусматривает и мягкие варианты воздействия на общественные от-

¹⁷⁴ См.: А л е х и н А. П., К о з л о в Ю. М. Административное право Российской Федерации: В 2 ч. М., 1994. Ч. 1. С. 29.

¹⁷⁵ См. об этом: М а н о х и н В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // СГП. 1990. № 1. С. 23—26.

ношения и соответствующих субъектов права, что особенно важно для административно-правовых отношений по горизонтали.

Одной из современных тенденций в развитии российского законодательства вообще, а административного — в частности является некоторое усиление роли диспозитивного метода правового регулирования, т. е. переход от императивности в управлении к таким формам регламентации, которые позволяют широко использовать и в управленческой практике договорные начала, максимально обеспечивать права и свободы граждан, гарантировать условия для проявления инициативы, творчества, предприимчивости.

§ 6. ТОЛКОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

Как уже было отмечено, методы исследования административного права отличаются от методов административно-правового регулирования. Изучение административно-правовой теории происходит в процессе толкования норм административного права. В западноевропейской административно-правовой литературе под методами изучения административного права традиционно понимается: 1) толкование правовых норм и 2) дополнение правовых норм (принятие новых нормативных установлений)¹⁷⁶. Толкование правовых норм любого вида, следовательно, и норм административного права есть выяснение их сущности и значения. Толкование представляет собой процесс выяснения содержания нормы и ее целей применительно к конкретной ситуации и ее связей с иными правовыми нормами¹⁷⁷. Потребность в такого рода толковании возникает в тех случаях, когда относительно смыслового содержания нормы возникают противоречия и открытые вопросы.

Толкование правовых норм и их применение составляют неразрывный процесс. Учение об административном праве и судопроизводство (судебная практика) в течение многих десятилетий развивают правовые нормы, интерпретируют их и позволяют лучше уяснить их содержание. Цель толкования правовых норм — исследование (изучение) объективной воли законодателя. Правильное толкование административно-правовых норм позволяет глубже понять позицию законодателя, сущность самого закона, с тем, чтобы эффективно применить его на практике. Толкование административно-правовых норм имеет особое значение, и этим отли-

¹⁷⁶ См., например: Achterberg N. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg, 1985. S. 24—31.

¹⁷⁷ См.: Лук а ш у к И. И. Международное право: Общая часть: Учеб. М.: БЭК, 1996. С. 198.

чается от множества других отраслей права, так как нормы административного права регламентируют важную и весьма обширную совокупность общественных отношений в сфере управления (государственного управления и местного самоуправления).

Среди методов толкования правовых норм выделяют традиционное и топическое толкование. К традиционному толкованию относятся:

- *филологическое (грамматическое) толкование* — это уяснение смысла нормы путем анализа ее текста с точки зрения лексики, этимологии, стилистики языка, т.е. это анализ самого слова, при помощи которого выражена правовая норма;
- *логическое толкование* — анализ нормы при помощи использования законов, закономерностей и правил логики;
- *историческое толкование* — выяснение смысла правовой нормы в аспекте исторических условий принятия данной нормы права;
- *генетическое толкование* — это исследование сущности правовой нормы с точки зрения ее возникновения. Это становится возможным, как правило, посредством изучения различных материалов, таких как обоснование необходимости принятия нормы, проект соответствующего законодательного акта, результаты парламентского обсуждения;
- *систематическое толкование* — анализ правовой нормы как одного из элементов системы административно-правового регулирования в ее взаимосвязи с целями, задачами, функциями и принципами, а также с иными правовыми нормами;
- *компаративное толкование* — сравнение с соответствующими правовыми нормами других правовых актов (например, правовых норм законодательства других государств либо правовых норм законодательства субъектов Российской Федерации);
- *теологическое толкование* — установление смысла, содержания и цели правовой нормы в соответствии с поставленной перед ней задачами и общественными потребностями. При определении цели правовой нормы учитываются следующие отправные положения и принципы: равноправие, недопустимость противоречий в оценке, единство правопорядка.

Топическое толкование (от греч. “топик”, “топой” — множество, место, расположение) — это особая техника проблемного мышления. Топическое толкование представляет собой скептическое

“встречное течение” по отношению к традиционному (“систематическому”) толкованию¹⁷⁸ и основывается на множестве точек зрения, как “за”, так и “против” определенного результата толкования. Поэтому топическое толкование может быть обозначено как открытый, плюралистический метод, согласно которому интерпретация правовых норм есть процесс решения о том, какая из множества существующих возможностей понимания текста нормы представляется наиболее предпочтительной. Топическое толкование выполняет при этом функцию ориентирующей помощи: правоприменитель имеет возможность из множества неограниченного числа признаков выделить решающий, на основе которого и следует интерпретировать правовые нормы. Вместе с тем необходимо помнить, что топическое толкование исключает возможность использования не относящихся к существу правовой нормы признаков¹⁷⁹.

Существует также соответствующее основному закону толкование, предполагающее, что при наличии множества возможностей уяснения смысла правовой нормы в качестве преимущественного признака применяется такое основание, при котором нормы находятся в соответствии с конституцией. Такое толкование означает также контроль за результатом толкования, т.е. обеспечение его конституционности.

Как уже было отмечено, в качестве метода изучения административного права может выступать дополнение правовых норм, применяющееся в тех случаях, когда толкование правовых норм становится на границе возможностей толкования. Потребность в этом методе не исчерпывается, так как любое правовое положение представляет собой постоянно развивающуюся систему правил. Эта система не может существовать отдельно от регулируемых ею же общественных отношений, которые также находятся в постоянном развитии. Любой даже очень хорошо проработанный закон содержит те или иные пробелы регулирования, которые не могли быть предусмотрены законодателем. Поэтому правоприменитель стоит перед двойной задачей: во-первых, он устанавливает пределы действия конкретной правовой нормы, а во-вторых, он должен попытаться преодолеть пробелы правового регулирования.

§ 7. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Рассмотрение основополагающих вопросов административного права предполагает анализ принципов административного пра-

¹⁷⁸ См.: Loeser R. System des Verwaltungsrecht. Band 1, 2. Baden-Baden, 1994. S. 434.

¹⁷⁹ Achterberg N. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg, 1985. S. 27.

ва. В административно-правовой теории под принципами права понимаются основные начала (идеи), характеризующие содержание права, закрепляющие закономерности его развития и определяющие механизм правового регулирования управленческих отношений¹⁸⁰. Понятно, что принципы различных отраслей права различаются по своему содержанию и характеристикам.

В юридической литературе теория принципов административного права пока не получила достаточного освещения¹⁸¹. Между тем изучение этого вопроса имеет важнейшее значение для понимания, анализа и совершенствования самого административного права, а также его важнейших институтов и подотраслей, для направления законотворческой деятельности в области административного права, дальнейшего развития всего механизма административно-правового регулирования, создания нового административного законодательства, укрепления законности в управленческой деятельности, улучшения правоприменительной и правотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Вопрос о принципах административного права является важнейшим в структуре и содержании административно-правового регулирования общественных отношений. Термин “принципы административного права” указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и значение всего административного права.

В теории принципов административного права особый интерес представляют следующие три вопроса: 1) понятие принципов административного права; 2) законодательное закрепление принципов; 3) виды и содержание принципов. Законодатель не может и не должен определять понятие принципов административного права, хотя он и перечисляет их в том или ином виде в различных законодательных и иных нормативных правовых актах.

Правовое установление принципов административного права обуславливает организацию и функционирование исполнительной власти, управления и государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования административно-правовых отношений, а также обоснование тенденций развития административного законодательства в целом. Изучение принципов админи-

¹⁸⁰ См.: Юсупов В. А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 33.

¹⁸¹ См., например: Юсупов В. А. Теория административного права. С. 30—45; Корнев А. П. Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 72—78; Он же. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 13—20.

стративного права дает ответ на следующие вопросы: что является главным в системе норм, регламентирующих административно-правовые отношения? что постоянно сопутствует системе этих отношений? без чего не могут существовать различные институты административного права? Основное значение принципов административного права заключается в том, что они определяют “юридическую судьбу”, жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование исполнительной власти и управления.

Принципы административного права обусловлены существованием принципов функционирования исполнительной власти, государства, государственных органов и государственного управления, которое осуществляется многочисленными субъектами права.

Принципы административного права отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования исполнительной власти, управления и его персонала, определяя содержание сложных взаимоотношений внутри данной системы. Например, они отражают такие возникающие внутри государственного управления связи, как: 1) разделение труда; 2) территориальная организация (центральное и региональное управление); 3) отраслевая организация; 4) иерархия организации; 5) разделение полномочий и компетенции между федеральными государственными органами Российской Федерации и государственными органами ее субъектов.

В общественных науках под принципами обычно понимаются исходные положения и теоретические идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства. Принципы кладутся в основу формирования и функционирования государственных органов (представительной, исполнительной и судебной власти).

Принципы административного права — это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности организации и формирования государственной власти в целом (а также исполнительной власти в особенности), определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных управленческих органов по осуществлению управленческих функций (в том числе и контрольно-надзорных полномочий). Принципы административного права должны объективно отражать сущность административного права, его наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и других видов административной деятельности органов испол-

нительной власти и их государственных служащих, нормативно закрепляют их. Принципы административного права устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления. Они обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе административно-правового регулирования. Отсутствие правовых принципов административного права влечет за собой появление элементов произвольности, бюрократизма в худшем смысле этого слова, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности.

Принципы административного права — это субъективные понятия. Они формулируются человеком (законодателем) исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого административного законодательства. Вместе с тем принципы административного права отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих, административно-правовых отношений. Таким образом, формулировка и установление законодателями принципов административного права зависят от определенной в Конституции государства модели организации государственной власти, исполнительной власти, государственного управления, от того, насколько адекватно понимание внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования. С другой стороны, принципы являют собой активное, динамическое начало, ибо они обуславливают устанавливаемую законодателем модель современного “управленческого” государства.

Принципы современного административного права закрепляются в различных законодательных и других нормативных правовых актах: Конституции РФ, федеральных и других законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, конституциях, уставах и иных законодательных и нормативных актах субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Принципы обеспечивают субъектам административного права их установленный законом административно-правовой статус. Кроме того, общие принципы административного права являются моделью для всех других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые определяют систему принципов различных институтов административного права.

Каждый в отдельности принцип административного права отражает не все объективные закономерности организации и осу-

ществления административной деятельности субъектов права, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны; соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении прочих принципов.

Создание системы принципов административного права обусловлено существованием интересов самого административного права и имеет целью упорядочение и обеспечение взаимодействия многочисленных правовых норм, действие которых направлено, в сущности, на достижение целей и решение задач административного права.

Принципы административного права оказывают, таким образом, существенное значение на содержание административно-правовых норм, процедуру управления, административное нормотворчество, правоприменительную административную и охранительную деятельность, правовые акты управления, административный процесс, а в целом и на правосознание субъектов управления (управленческой деятельности).

Поскольку административное право является комплексной правовой отраслью, содержащей нормы и других отраслей (подотраслей) права, нормы которой взаимодействуют с нормами других отраслей права, то на содержание его принципов непосредственное влияние оказывают общая теория права, другие отрасли права и в особенности теория административного права. Следовательно, важнейшим средством воздействия на формирование принципов административного права являются принципы государственного управления, принципы функционирования самого государства и его государственной службы.

Принципы административного права выполняют важные функции: они устанавливают основы правового статуса субъектов права, основы взаимодействия их с государством и между собой, фиксируя их основные права, обязанности, запреты, ограничения и ответственность. Принципы административного права выражают и охраняют систему общечеловеческих ценностей, включающую такие важнейшие ценности, как права человека, демократизм государственной власти, защита публичных интересов. Принципы административного права являются «ориентирами» деятельности многочисленных субъектов права; они служат критериями правомерности поведения участников административно-правовых отношений.

Характерной чертой принципов административного права является их взаимообусловленность и взаимосвязанность, и лишь

во взаимодействии они сполна могут выполнить свои функции и назначение.

Принципы административного права в той или иной форме содержатся в многочисленных законодательных актах, что обусловлено необходимостью придания им правового характера. Принципы административного права, разумеется, должны соответствовать общим принципам права (добросовестность, ответственность за правонарушение, незлоупотребление правом, обязательность контроля).

Наличие принципов административного права и принципов его институтов и подотраслей — необходимое условие и для выделения данной отрасли в качестве самостоятельной правовой отрасли.

Главным назначением принципов административного права является установление характера административно-правового регулирования конкретных общественных отношений, закрепление особого правового режима реализации субъективных прав, обязанностей, полномочий конкретных субъектов административного права.

Принципы административного права — это обобщенные нормы, которые отражают главные характерные черты, а также выделяют основное содержание административного права. При этом они имеют не только чисто юридический вес, но и особое политическое и моральное значение. Принципы необходимы для законного и эффективного функционирования системы административно-правовых отношений, а также других отраслей современного российского права. Принципы отражают коренные интересы субъектов административного права (граждан, государственных органов, их служащих и пр.). С субъективной точки зрения участников административно-правовых отношений, принципы административного права отражают публичные интересы, а также уровень осознания субъектами права закономерностей правоотношений, своих и общих интересов.

Обычно принципы права подразделяются на *общие принципы* и *принципы его институтов*¹⁸². Общие принципы административного права базируются на основных началах права, отражают его сущностные элементы, закономерности создания и развития механизма правового регулирования. Вместе с тем практически каждый административно-правовой институт (не говоря уже о подотраслях административного права) содержит собственные принципы (институциональные), которые характеризуют основные начала построения правовой системы на уровне конкретных

¹⁸² См.: Юсупов В. А. Теория административного права. С. 34—45.

административно-правовых отношений (например, принципы института аттестации государственных служащих, принципы государственной службы, принципы производства по делам об административных правонарушениях). Принципы отдельных административно-правовых институтов как особых нормативных систем, характеризующихся однородностью регулируемых отношений и специфическими особенностями проявления административно-правового метода регулирования, содержат в себе основные положения общих принципов административного права как правовой отрасли. Принципы институтов административного права в разной степени призваны конкретизировать, уточнять и развивать действие общих принципов административного права. Конкретное содержание институциональных принципов административного права «индивидуализировано спецификой управленческой среды, в которой и реализуется тот или иной комплекс правовых норм и правоприменительных актов»¹⁸³.

В административно-правовой литературе вопросам общих принципов административного права уделено, к сожалению, мало внимания¹⁸⁴. В современной учебной литературе обычно выделяются следующие принципы: демократизм нормотворчества и реализации права; равенство граждан перед законом и правоприменителем; взаимная ответственность государства и личности; федерализм; гуманизм; законность¹⁸⁵. Ю. А. Тихомиров относит к принципам административного права следующие: 1) иерархичность построения субъектов административного права и их отношений; 2) подзаконность деятельности; 3) функционально-специализированный характер деятельности; 4) участие граждан и их объединений в государственном управлении; 5) осуществление властных полномочий профессиональным специально созданным аппаратом и его служащими¹⁸⁶.

Общие принципы административного права выражают его юридическую природу, характеризуют сущность механизма административно-правового регулирования, конкретизируют конституционные положения административно-правового характера относительно функционирования исполнительной власти, государственной службы, правоприменения и контрольно-надзорной деятельности в го-

¹⁸³ Там же. С. 45.

¹⁸⁴ Этому вопросу посвящены следующие работы: Коренев А. П. Принципы советского административного права. С. 72—78; Он же. Нормы административного права и их применение. С. 13—20; Он же. Административное право России. Ч. 1. С. 32—35; Юсупов В. А. Теория административного права. С. 35—43.

¹⁸⁵ См.: Коренев А. П. Административное право России. С. 32—35.

¹⁸⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 72.

сударстве, показывают место и роль административного права во всей правовой системе, подчеркивают его социальное назначение и роль. Общие принципы административного права являются основой, на которой формируются принципы институтов и подотраслей административного права.

Цели и принципы административного права разграничиваются в учебнике Д. Н. Бахраха. Среди принципов административного права он выделяет эффективность, законность, демократизм и федерализм. Указанные принципы раскрываются Д. Н. Бахрахом посредством целей административного права.

Например, принцип эффективности раскрывается через указание такой цели, как создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти в качестве важнейшего инструмента обеспечения потребностей граждан, государства и государственного аппарата; принцип демократизма характеризуется целью обеспечения демократической организации исполнительной власти (государственной администрации); принцип законности проявляется в обеспечении защиты граждан и общества от административного произвола, злоупотреблений, небрежности, некомпетентности¹⁸⁷.

Поскольку в цели административного права входит формирование эффективной исполнительной власти и государственного управления, обеспечение порядка в сфере управления, публичных интересов и прав и свобод граждан, то и принципы административного права обязательно должны включать в свое содержание главные характеристики организации и функционирования государственных органов и государственной власти в целом.

Административное право создается и развивается как средство правовой регламентации управленческих отношений в системе социального управления, следовательно, сами управленческие отношения должны стать исходным началом в определении принципов административного права¹⁸⁸. В. А. Юсупов, обосновывая роль и значение административного права в теории и практике управления, подчеркивал, что в принципах административного права интегрируются как общие начала права, так и основные идеи организации управления. Под принципами административного права ученый понимает основные начала (комплексы идей), которые характеризуют его содержание, закрепляют закономерности развития и определяют механизм административно-правового регулиро-

¹⁸⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб.: Часть Общая. М.: БЕК, 1993. С. 8—9.

¹⁸⁸ См., например: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 42—55.

вания управленческих отношений¹⁸⁹. Он также отмечает, что принципы административного права формируются под воздействием двух основных начал: 1) управленческие и социальные потребности; 2) диалектика идей о путях и формах государственного строительства.

В определениях принципов права в целом и принципов административного права нельзя не увидеть органической связи. Принципы права — это интегративные элементы в самом праве¹⁹⁰. Принципы права — это “идейная пружина” всего механизма правового регулирования, основные начала, характеризующие содержание норм и правоприменительных актов, показывающие главные направления их функционального воздействия на общественные отношения¹⁹¹.

Можно говорить о принципах-идеях административного права. К ним относятся идеи правовой государственности, эффективности и разумности государственного управления, гуманизма действия административно-правовых норм, демократии, равенства всех субъектов права, справедливости, добросовестности, незлоупотребления правом. Следовательно, принципами административного права должны считаться основные идеи, на которых построен механизм административно-правового регулирования. Принципы административного права отражают глубинные связи и закономерности, находящиеся в недрах системы управления и управленческой деятельности или связанные с осуществлением управленческих функций.

Административное право строится на таких принципах, которые свойственны:

- 1) организации государственного управления и местного самоуправления (принципы так называемого “организационного” административного права);
- 2) функционированию государственного управления и местного самоуправления (принципы государственной и муниципальной службы);
- 3) процессу управления (управленческим процедурам), т.е. процессу совершения административных действий;
- 4) административно-юрисдикционному процессу;
- 5) судебному процессу по защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления, от нарушений прав и свобод граждан.

¹⁸⁹ См.: Юсупов В. А. Теория административного права. С. 32—33.

¹⁹⁰ См.: Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 111.

¹⁹¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 ч. М.: Юрид. лит., 1982. С. 261—262. Т. 1; Лукашева Е. А. Принципы социалистического права // СГП. 1970. № 6. С. 21—23; Явич Л. С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы. М., 1978. С. 146—164.

Примерно такой же подход можно увидеть и в трудах ученых-административистов, исследовавших проблемы административно-процессуального права. Например, В. Д. Сорокин писал, что, “будучи органической частью управленческой деятельности, административный процесс естественно и неизбежно базируется на принципах, лежащих в основе... государственного управления”¹⁹². При этом ученый выделял две группы принципов административного процесса: в первую группу включались те из них, которые охватывают наиболее существенные стороны организации и деятельности аппарата государственного управления (законность, планирование, равноправие национальностей, демократизм и т.д.), вторую группу составили принципы, определяющие “сущность более узкого явления”¹⁹³. Таким же образом рассуждает и Н. Г. Салищева, считая, что принципами административного процесса “являются принципы организации и деятельности органов государственного управления” (например, законность и участие граждан в управлении)¹⁹⁴. А. П. Корнев также выделил принципы административного процесса, базирующиеся на устоях и закономерностях административной деятельности¹⁹⁵. Более того, как справедливо отмечает В. Д. Сорокин, даже если административный процесс понимать только лишь в юрисдикционном смысле, то в его основе все равно будут находиться принципы государственного управления¹⁹⁶. Мнения о том, что принципы административного процесса производны от принципов государственного управления и при этом отражают специфику административно-процессуальной деятельности, приводятся с целью показать, что в основание даже одной из частей административного права (его процессуальной части) положены общие принципы организации и функционирования государственного управления.

Принципы административного права объединяют общими идеями все входящие в него институты и подотрасли; это законность управления, судебная защита прав и свобод граждан от неправомερных действий и решений публичного управления, неотвратимость ответственности за нарушение и т.д. Например, институты государственной службы, правового акта управления и административной ответственности должностных лиц во многом

¹⁹² См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 136.

¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. С. 47.

¹⁹⁵ См.: Корнев А. П. Кодификация советского административного права. М.: Юрид. лит., 1970. С. 68—69.

¹⁹⁶ См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. С. 138.

базируются на одних и тех же принципах административного права, а именно на обеспечении законности управленческой деятельности, демократизме, соответствии форм и методов управления целям и задачам управления и пр.

При классификации принципов административного права, как и при изучении принципов государственного управления, целесообразно выделять конституционные (политико-юридические) и организационные принципы. Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. Организационные принципы отражают механизмы построения и функционирования исполнительной власти и государственного управления, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. Конституционные принципы административного права можно различать и по их нормативному закреплению (по источникам правового регулирования). В этом случае они устанавливаются конституционно-правовыми нормами и являются конституционно-правовыми основами административного права. При этом специальные законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие административно-правовые отношения, определяют особые отношения управленческого характера и их основополагающие положения также могут претендовать на статус принципов административного права.

Конституционные принципы административного права

1. Принцип законности. Этот принцип можно также назвать принципом верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, устанавливающими организацию и функционирование исполнительной власти, государственного управления, деятельность государственных служащих, обеспечение прав и свобод граждан. Орган исполнительной власти обязан осуществлять управленческую деятельность только в пределах предоставленной законом компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации; этот принцип означает также, что и государственные служащие вправе осуществлять полномочия только в пределах предоставленных им прав и в соответствии с должностными обязанностями. В государственных органах могут приниматься только конкретные правовые акты управления, обеспечивая при этом в обязательном порядке соответствие управленческих решений требованиям законности, целесообразности и эффективности; правовые акты управления должны соответствовать всем требо-

ваниям, предъявляемым к такого рода нормативным правовым документам.

Административное право включает в систему своих правовых источников множество законодательных и иных нормативных актов: федеральных конституционных законов и федеральных законов, постановлений Правительства РФ, конституций и уставов субъектов РФ, должностных инструкций и т. д. Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории России обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы и ее отдельных элементов, а также правовых отраслей, подотраслей и институтов права.

Верховенство федеральных законов предполагает строгое и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу в системе других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые должны соответствовать ее требованиям и положениям. Этот принцип гарантирует приоритетность конституционно-правовых норм в сфере регламентации управленческих, административно-правовых отношений, высокую и основополагающую значимость конституционно-правового регулирования специфических отношений и подчиненность (подзаконность) всего остального нормативного правового массива документов, устанавливающих различные стороны исполнительно-распорядительных и других административно-правовых отношений. Если обнаруживается противоречие между положениями Конституции РФ, федеральных законов и других нормативных правовых актов, то применяется норма Конституции или федеральный закон. Акты, не соответствующие им, подлежат в установленном порядке опротестованию, приостановлению или отмене.

Принцип верховенства законов в системе административного права — это новый принцип, наполненный ныне демократическим содержанием; он означает законность организации и деятельности органов государственной власти, вытекающую из принципа законности в государственном управлении, законности в осуществлении субъектами исполнительной власти управленческих действий. Принцип законности нарушается в случае несоблюдения

органами публичной власти установленного режима законности, т.е. когда их управленческие действия противоречат зафиксированным нормативным установлениям. Принятие подзаконных актов административно-правового характера должно осуществляться на основе и во исполнение законов. Ведомственные нормативно-правовые акты, которые регламентируют управленческие отношения, приобретают юридическую силу только после их государственной регистрации и присвоения соответствующего номера Министерством юстиции РФ.

Принцип законности предполагает, что организация и деятельность государственного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений.

Принцип законности означает, что органы исполнительной власти, местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы РФ, а равно общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, являющиеся составной частью правовой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ).

Принцип законности предусматривает, что исполнительные органы Российской Федерации обязаны соблюдать правовые условия договоров с ее субъектами, а также Конституцию, законодательные и иные нормативные акты, принятые в республиках, краях, областях, городах федерального значения в пределах их компетенции.

Принцип законности подразумевает, что все непротиворечащие законодательству Российской Федерации и принятые в пределах полномочий органов государственной власти законодательные и нормативные акты субъекта Федерации обязательны для исполнения на его территории.

Наконец, принцип законности исходит из того, что все органы исполнительной власти и их должностные лица надлежащим образом (а не ради удовлетворения своекорыстных интересов) реализуют свои права и обязанности, обеспечивают государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ).

В рамках действия принципа верховенства законов важное значение приобретает и принцип *соразмерности* в государственном управлении, т. е. соответствие применяемых в управлении

средств, способов и методов задачам и целям управления. Это означает, что применяемые меры должны реально соотноситься с поставленной целью — тогда для достижения управленческой цели можно выбрать оптимальную процедуру и наиболее эффективные правовые средства. Несоразмерность в управлении — это, например, ограничение прав граждан или “жесткое” управление в случаях, когда практика этого не требует. Подобное имеет место, когда выбранные правовые средства и намеченная цель в управлении находятся между собой в несочетаемом и неразумном соотношении; потому задачи управления будут заведомо невыполнимы.

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия и правовой защиты. Права и свободы человека и гражданина являются наивысшей ценностью. Обладание правами и свободами обеспечивает индивиду возможность быть самостоятельным субъектом, способным самоутвердиться в качестве достойного члена общества. При этом отношения личности и государства не исчерпываются обязанностью государства не посягать на права человека. Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, которая есть сочетание взаимных прав и обязанностей.

Лица, постоянно проживающие на территории государства, жизненно заинтересованы в обладании статусом гражданина. Российское государство, установив в Конституции права и свободы человека и гражданина, обязуется через деятельность органов власти, управления, суда, прокуратуры и охраны правопорядка гарантировать их реализацию и защиту.

Права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно, т. е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным и, таким образом, кроме конституционного установления не требуется дополнительного подтверждения их действия и необходимости реального их обеспечения со стороны государственных органов и государственных служащих. Вместе с тем правомерность поведения, непосредственно определяемая конституционными правами и свободами, не означает, что законы и акты, издаваемые с целью их обеспечения, не нужны, поскольку в ряде случаев предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 24, 25, 29, 36, 37, 39 Конституции РФ и др.).

Анализируемый принцип административного права особенно ярко проявляется тогда, когда речь идет о взаимоотношениях властвующей исполнительной власти с ее государственными и муниципальными органами.

ципальными служащими, с одной стороны, и гражданами с их правами, свободами, пожеланиями, соображениями, жалобами — с другой.

Государственные органы и их служащие призваны обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина. Конституция РФ в ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Государственные служащие всех органов государственной власти, осуществляя правоприменение и исполняя соответствующие полномочия, руководствуются прежде всего необходимостью признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Провозглашенные и установленные в Основном законе страны права и свободы являются незыблемыми и обязательными для обеспечения их реализации со стороны государственных служащих. Произвол исполнительной власти по отношению к гражданам и их требованиям недопустим. Важным является требование законодателя, чтобы власть (государственные органы и служащие) прежде всего признавали права и свободы человека и гражданина, т. е. подчинялись бы воле законодателя, устанавливающего систему прав и свобод человека и гражданина. Признание этих прав и свобод влечет за собой обязанность государства соблюдать и защищать их, т. е. делать все возможное для гарантии гражданину принадлежащих ему прав и свобод.

Деятельность государственных органов в конечном счете должна быть направлена на претворение в жизнь и защиту конституционных прав, свобод и законных интересов граждан. Все государственные органы и государственные служащие (должностные лица) в пределах своих полномочий обязаны неукоснительно обеспечивать:

- реализацию на практике равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельств;
- пресечение любых форм ограничений прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности;
- создание равных возможностей для реализации своих прав мужчинами и женщинами (ст. 19 Конституции РФ);

- охрану достоинства личности, недопущение его умаления ни по каким основаниям органами управления и должностными лицами (ст. 21 Конституции РФ);
- защиту частной собственности наравне с государственной и общественной (п. 2 ст. 8 Конституции РФ);
- государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ).

Следовательно, сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия самого населения в государственном управлении и в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни.

Необходимость соблюдения государственным служащими (должностными лицами) прав и свобод граждан отражена во многих конституционных нормах; например, ст. 23 Конституции РФ запрещает должностным лицам и государственным органам вмешиваться в личную жизнь граждан; должностные лица и органы государственной власти обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ); ст. 41 Конституции РФ устанавливает, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (п. 2 ст. 46 Конституции РФ); каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод, обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц. Пункт 3 ст. 46 Конституции РФ предусматривает возможность каждого гражданина в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты. В приведенных положениях отражен действующий в Конституции

РФ и других законодательных и нормативных актах принцип ответственности, входящий в структуру принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина. В законодательстве европейских и других стран, провозглашающих себя социальными и правовыми государствами, конституционный принцип ответственности означает, что государство обязано возместить ущерб, если он причинен по вине органов публичной власти и их должностных лиц. Такая ответственность, которую иногда называют ответственностью публичной власти, является одним из основных элементов административного (правового) режима.

3. Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Этот принцип иногда называют принципом федерализма. Административное право регламентирует организацию государственной власти в РФ, устанавливает единую систему органов государственной власти, которые в свою очередь состоят из множества государственных должностей. Государственная власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным источником согласно ст. 3 Конституции РФ является многонациональный народ России. Никакой государственный орган, а следовательно, никакой вид государственной службы или никакие государственные служащие не могут претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Они исполняют лишь соответствующие функции государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Государственные органы осуществляют свою компетенцию лишь в установленных законодательными актами пределах и только при реализации строго определенных функций государственной власти. Россия является федеративным государством, поэтому государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Таким образом, между государственными органами Российской Федерации и органами входящих в нее субъектов предусматривается разграничение предметов ведения и полномочий.

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации устанавливается, во-первых, Конституцией, во-вторых, Федеративным договором и, в-третьих, иными договорами о раз-

граничении предметов ведения и полномочий¹⁹⁷. В Конституции РФ разграничение ведения закреплено в ст. 71—73. В ст. 71 указано все то, что отнесено к ведению РФ; в ст. 72 определены предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. В ст. 73 отмечено, что субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Следовательно, вся система органов исполнительной власти, государственное управление и государственная служба должны организовываться и функционировать в соответствии с разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Государственными органами решаются задачи и осуществляются функции только в тех пределах, которые устанавливаются Конституцией РФ.

Принцип единства распространяется на все ветви государственной власти в РФ. Например, в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Федерации федеральные органы исполнительной власти России образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ). Для реализации своей компетенции федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Федеральные органы исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации вправе передавать им часть своих полномочий и, наоборот, органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами могут передавать часть своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам России (равно как и законодательным актам субъектов Федерации — ст. 78 Конституции РФ). Принцип единства исполнительной власти обусловлен целостностью экономического пространства, т. е. свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, рыночной конкуренцией, свободой экономической деятельности на всей территории России (ст. 8 Конституции РФ) и определяется рамками ст. 71—73 Конституции России, предусматривающих компетенцию России и совместную компетенцию ее и субъектов Федерации.

¹⁹⁷ См., например, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия (РГ. 1995. 14 нояб.); Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области (РГ. 1996. 1 февр.). См. также: Конституционное право России: Сб. норм. правовых актов и документов. М.: БЕК, 1996. С. 198—230.

Реализация принципа единства исполнительной власти требует постоянного согласования действий, ибо нередко невыполнение органами исполнительной власти России своих обязательств влечет ответные меры со стороны исполнительной власти ее субъектов и отрицательно сказывается на результативности государственного аппарата в целом, препятствует развитию экономических связей регионов и создает диспропорции в социальном и экономическом развитии.

4. Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Административное право распространяет свое регулирование на специфическую сферу общественных отношений, складывающихся преимущественно в системе исполнительной ветви государственной власти (не следует забывать, что административное право регулирует определенные отношения в системе законодательной и судебной власти — так называемые внутренние, внутриаппаратные, управленческие отношения).

Государственная власть в РФ разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, и каждый из них выполняет специфические задачи и функции. Соответственно выделяются три основные функции государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная), каждая из которых должна самостоятельно исполняться соответствующим органом государственной власти.

На региональном уровне происходит аналогичное распределение полномочий государственных органов, принадлежащих различным ветвям государственной власти. Функционирование государственных органов в конечном итоге реализует на практике принцип разделения властей, который действует только на уровне государственной власти; т.е. это положение не относится к системе местного самоуправления в РФ, поскольку согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем аналогичное распределение полномочий и разграничение предметов ведения между представительными органами и исполнительными органами муниципальной власти существует и имеет нормативное закрепление.

Органы исполнительной власти субъектов РФ (вне пределов ведения федеральных органов и полномочий по предметам совместного ведения) обладают всей полнотой власти (ст. 73 Конституции России). Вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов должны решаться по взаимному согласованию. При

разрешении разногласий между органами власти Федерации и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации значительная роль отводится Президенту РФ, который вправе использовать согласительные процедуры, а при недостижении согласованного решения передать разрешение спора на рассмотрение суда (ст. 85 Конституции РФ).

Анализируя принцип разделения государственной власти, следует помнить и о независимости каждой из ее ветвей. Особенно важно рассмотреть некоторые аспекты самостоятельности исполнительной власти. Статья 10 Конституции РФ определяет, что органы исполнительной власти, а также органы законодательной и судебной властей самостоятельны. Это значит, что представительные органы власти России и ее субъектов уполномочены заниматься законодательством и не должны подменять исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти.

Этой же цели служит ст. 83 Конституции РФ, предусматривающая, что Президент РФ с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства России и единолично по предложению Председателя Правительства назначает и освобождает от должности заместителей председателя Правительства и министров.

В то же время самостоятельность исполнительной власти не исключает ее подотчетности в известных пределах представительным органам власти. Так, Федеральное Собрание утверждает бюджет и контролирует его исполнение. Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству (ст. 101, 103, 106 Конституции РФ). Более широкие контрольные полномочия представительных органов власти предусмотрены в конституциях большинства республик — субъектов РФ, в предлагаемых проектах Уставов субъектов РФ, находящихся на рассмотрении в представительных органах власти краев и областей. Однако степень этого вмешательства имеет весьма ограниченный характер и не препятствует принятию исполнительными органами власти оперативных решений.

5. Принцип обеспечения права граждан на участие в государственном управлении; принцип эффективного управления. Статья 32 (ч. 1) Конституции РФ декларирует, что граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие обеспечивается реализацией гражданином своего права избирать и быть избранным в органы государственной власти и орга-

ны местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Наиболее важным институтом непосредственного участия граждан в управлении делами государства в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ определяется государственная служба. Согласно этому положению, граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Данная конституционная норма соответствует ст. 25 (п. “с”) Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., в соответствии с которым каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Принцип равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации. Право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным Федеральным законом “Об основах государственной службы РФ”.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральным законом, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность и способности которых отвечают требованиям соответствующей государственной должности.

Данный принцип административного права характеризуется также и тем, что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). В Российской Федерации гарантируется государственная защита всех прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита и права на участие в государственном управлении. Решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд в установленном федеральным законом порядке.

В рамках данного принципа рассматривается вопрос об административном нормотворчестве в системе государственных органов. Органы государственного управления осуществляют и нормотворческую деятельность, создают многочисленные нормативные правовые акты с целью конкретизации положений, содержащихся в законодательных актах. Важно, чтобы процедура административного нормотворчества устанавливалась бы нормативным путем и позволяла бы участвовать в этом процессе и гражданам, которые при этом реализовывали бы свое право на участие в управлении.

6. Принцип равенства граждан перед законом. Этот принцип выражается в том, что все граждане независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств имеют равные права и обязанности в сфере управления. Все граждане равны перед законом и судом. Права и свободы человека и гражданина имеют непосредственное действие. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

7. Принцип гуманизма. Сущность принципа гуманизма заключается в том, что государство обеспечивает неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения права и свободы, охраняет достоинство личности, гарантирует свободы и личную неприкосновенность. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Особенно важно строить административно-правовые отношения между государством, гражданами и другими субъектами административного права, возникающие в сфере действия норм административно-деликтного права, в области применения административного принуждения и административной ответственности.

Организационно-функциональные принципы административного права

Эти принципы административного права по значимости и роли в системе механизма административно-правового регулирования можно назвать организационно-функциональными. При этом необходимо подчеркнуть, что это выделение условно, ибо конституционные нормы также имеют большое значение для конструи-

рования этих принципов в законодательных актах. Перейдем к рассмотрению указанных принципов.

1. Принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих (принцип вертикальной подчиненности в системе управления). Контроль представляет собой одну из основных функций государственного управления. Административно-правовые отношения пронизаны контрольными механизмами и регламентируются множеством федеральных законов и иными нормативными правовыми актами. Контрольно-надзорная деятельность — обязательный спутник административно-правовых отношений. Контроль и надзор обеспечивают действенность управленческой деятельности, эффективность функционирования государственных органов, реализацию прав и свобод граждан в сфере управления. Надзорные органы должны также обеспечивать законность в деятельности государственных служащих.

Данный принцип призван обеспечивать нормальную деятельность государственных органов (государственной администрации) с учетом того, что весь государственный аппарат построен на традиционных принципах организации управления: иерархичность в построении структуры государственной администрации и государственных органов; принцип разделения компетенции государственных органов и полномочий государственных служащих, четкое определение их в специальных законах, положениях и инструкциях; фиксирование полномочий, прав, обязанностей и ответственности государственных служащих; взаимосвязь отраслевого и межотраслевого начал в государственном управлении, а также учет территориальных факторов; сочетание коллегиальности и единоначалия; построение системы управления при сочетании линейных и функциональных начал.

Принцип подконтрольности определяет следующие важнейшие положения: во-первых, принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения обязательны для исполнения нижестоящими государственными служащими; во-вторых, эти решения должны быть законными, т. е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий; в-третьих, они не должны противоречить законам.

Государственный аппарат достаточно сложно структурирован и состоит из государственных должностей, структурных подразделений и других административных образований. Отсутствие принципа обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и ру-

ководителями, может породить в системе управления хаос, безответственность чиновников, злоупотребления по службе и т. п.

2. Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственному управлению. Согласно этому принципу едиными (т. е. одинаковыми) должны быть все установленные в законодательных актах требования как к государственному управлению, так и к государственной службе (а следовательно, и к государственному служащему): к организации управления, к установлению стандартов управленческой деятельности и требований к служащим, к порядку взаимоотношений и взаимодействия между органами управления, к определению квалификационных требований к служащим, требований по выполнению ими своих должностных обязанностей и т. д.

Единство основных требований, предъявляемых к государственному управлению и государственной службе, способствует укреплению справедливости и созданию хорошего морального климата в государственных органах, а также качественному исполнению служебных функций.

3. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих при осуществлении государственного управления. Административное право устанавливает правовые основы управленческой деятельности в государственных органах. Следовательно, государство должно обеспечивать профессиональное выполнение публичных задач и функций. Это действительно важнейший принцип административного права, ибо с его помощью можно судить о степени соответствия самого государства с его многочисленными органами тем целям, которые оно провозгласило в качестве государственных.

Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности. Профессионализм предполагает прежде всего знание (наличие образования) особенностей соответствующей управляемой сферы: врач — системы управления здравоохранением, педагог — системы управления народным образованием, юрист — правовой службы в любой отрасли управления и т. д.¹⁹⁸ Государственные и муниципальные служащие обязаны иметь также определенную подготовку в области теории управления, конституционного, административного и других отраслей права, которые напрямую относятся к сфере их профессиональной деятельности.

¹⁹⁸ См.: Габричидзе Б. Н., Коланда В. М. Принцип профессионализма в государственной службе //ГиП. 1995. № 12. С. 19.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих является ведущим началом при организации и функционировании государственной службы. Это не только одно из основных требований, определяющих формирование и практическую деятельность персонала, но и необходимое правовое условие, без выполнения которого невозможно получение права на осуществление должностных полномочий.

Профессионализм в государственном управлении обеспечивается компетентностью и профессионализмом самих государственных служащих. Компетентность — это властные полномочия, тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на данный орган, или круг предусмотренных правовым актом вопросов, которые правомерен разрешать орган¹⁹⁹. Полномочия — это конкретные права, характеризующиеся распорядительством и наличием административных функций и позволяющие государственному служащему осуществлять задачи государственных органов. Иными словами, это права и способность государственного служащего решать конкретные задачи и выполнять важные функции, реализуемые при наличии у него компетентности.

Органы исполнительной власти наделены государством специальной компетенцией, которая реализуется в специальных правовых формах, отличающихся по характеру труда служащих от правовых форм деятельности государственных органов других ветвей власти. В пределах своей компетенции органы исполнительной власти издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. Зафиксированная в нормативных актах компетенция органов исполнительной власти устанавливает самостоятельность этих органов и одновременно отличает их от органов других ветвей государственной власти, от негосударственных органов, организаций и общественных объединений.

Профессионализм как принцип подбора, расстановки и перемещения кадров одинаково важен для органов, осуществляющих каждую из трех конституционно закрепленных ветвей государственной власти; в органах исполнительной власти он имеет специфическое содержание, особые черты и формы проявления.

3. Принцип гласности в осуществлении государственного управления. Административное право, регулируя процедуру государственного управления, должно обеспечивать открытость информации об осуществляемой управленческой деятельности. Прин-

¹⁹⁹ См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 163.

цип гласности в системе управления — важнейшая правовая основа выполнения государством провозглашенных целей; этот принцип обеспечивает справедливость и гарантирует возможность обратного влияния граждан на само государство, на его органы исполнительной власти с целью достижения истины и эффективности.

Данный принцип обеспечивает возможность получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих²⁰⁰. Государственная управленческая деятельность должна организовываться и осуществляться на принципе гласности. Средствам массовой информации, всей общественности должны быть открыты важнейшие стороны деятельности государственных органов и их служащих. Это благоприятно влияет на общественное мнение, под воздействием которого работа как всего государственного аппарата, так и государственного служащего (персонала) может улучшиться.

Суть этого принципа заключается в участии граждан в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Непосредственное участие граждан в управлении выражается в индивидуальных (выражение своего мнения при проведении референдумов, реализация права на принесение жалобы), в коллективных (участие в митингах, забастовках и др.) формах, а также в деятельности общественных объединений, выполняющих отдельные функции государственного управления.

Принцип гласности обусловлен, с одной стороны, положением о необходимости участия граждан в управлении государством и обществом, а с другой — потребностью в постоянном учете мнения граждан при решении государственных задач. Для обеспечения гласности в системе государственной службы важнейшими составляющими являются: механизм учета мнения граждан; правовые условия безопасности граждан в случае критики ими государственных органов, должностных лиц, управленческих структур; обеспечение гласности в процессе осуществления государственными служащими своих полномочий и компетенции государственных органов через средства массовой информации.

4. Принцип ответственности государственных органов за принятые административные акты (решения); принцип ответственности государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

²⁰⁰ С вопросом гласности напрямую связан вопрос о формировании и роли общественного мнения о деятельности органов государственного управления и местного самоуправления. См.: Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление. М., 1975. С. 27–59, 129–143.

Данный принцип призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение служащими своих служебных обязанностей, невыполнение или ненадлежащее выполнение которых обязательно должно сопровождаться применением мер ответственности (как правило, дисциплинарной). Решения, принимаемые органами государственного управления, должны отвечать требованиям целесообразности и законности, должны соответствовать общему характеру осуществляемой управленческой деятельности. Некомпетентные управленческие решения могут причинить ущерб общественным отношениям, поэтому подготовке и принятию таких решений следует придавать особо важное значение.

Государство и его органы должны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. За неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, а равно за несоблюдение установленных законодательными актами о государственной службе ограничений, связанных с государственной службой, на государственного служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания. Дисциплинарное взыскание не может быть наложено за деяние, за совершение которого законом предусмотрена иная правовая ответственность.

Данный принцип вытекает из более общего принципа организации управления — **ответственности государственного аппарата, его функциональных работников за допущенные по их вине негативные последствия их деятельности**²⁰¹. Данный принцип обеспечивает привлечение виновных лиц (государственных и муниципальных служащих, должностных лиц) к дисциплинарной, административной, уголовной и материальной (имущественной) ответственности в соответствии с законом, если негативные последствия административных актов и действий (бездействия) чиновников причинили каким-либо субъектам права материальный или иной ущерб.

Вместе с тем действующее законодательство не устанавливает ответственности должностных лиц за вред, причиненный правонарушителю в случае, когда к нему на основании закона применялись меры государственного принуждения. Например, должностные лица таможенных органов не несут ответственности за моральный, физический и имущественный вред, причиненный правонарушителю применением в предусмотренных Таможенным кодексом РФ случаях физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе

²⁰¹ См.: В е д е л ь Ж. Административное право Франции. С. 226—229.

оказываемого противодействия (ст. 422—423 Таможенного Кодекса РФ).

Следует отметить, что ответственность установлена и для должностных лиц, занимающих государственные должности категории “А”. Ненадлежащее выполнение исполнительной властью своих обязанностей влечет ответственность соответствующих органов государственного управления и их должностных лиц. Так, подпункт “б” п. 1 ст. 103 Конституции РФ предоставляет право Государственной Думе решить вопрос о доверии Правительству РФ, ст. 83 Конституции РФ уполномочивает Президента РФ принимать решение об отставке Правительства РФ, по предложению Председателя Правительства РФ освобождать от должности его заместителей и министров. Президент РФ может привлекать к дисциплинарной ответственности за неисполнение служебных обязанностей, упущения и проступки глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономных округов. Соответствующие положения содержатся в конституциях республик — субъектов РФ, уставах субъектов РФ, федеральных законах России и иных законодательных и нормативных актах.

Вместе с этим ответственности подлежат и граждане в случае несоблюдения ими правовых установлений в области управления. Конституция РФ и другие нормативные акты устанавливают множество обязанностей для граждан (охрана окружающей природной среды, защита Отечества, выплата налогов).

5. Принцип обязательного учета научных основ организации государственного управления. В данном случае речь идет о том, что административное право, регламентируя управленческие отношения, устанавливает и принципы организации самого процесса управления. Сюда относятся такие принципы, как дифференциация и фиксирование управленческих функций и должностных полномочий; учет отраслевого начала (управление отраслями народного хозяйства) и функционального начала в системе управления (реализация надведомственных функций, функций межотраслевого характера, функций координации); территориальный принцип управления (обеспечение управления на конкретной территории страны, в крае, области, республике); соединение единоначалия и коллективности при осуществлении управленческой деятельности.

§ 8. ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Под функциями административного права понимаются основные направления правового отраслевого воздействия на обществен-

ные отношения. Функции административного права обуславливают его значение и роль в установлении административных правоотношений, отражают природу и роль управленческих общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти. Функционирование административного права можно определить как реализацию запрограммированных потенциальных возможностей правовой системы²⁰².

С учетом основной структуры Общего административного права (т.е. организация и функционирование государственного управления, процесс управления, различные формы управленческих действий, судебная защита прав и свобод человека, административно-юрисдикционные процессы) можно выделить две функции административного права: регулятивную и охранительную. *Регулятивная функция* выражается в воздействии на общественные отношения посредством установления прав, обязанностей, запретов, ограничений, полномочий, компетенции субъектов административного права. Эта функция проявляется не только в сфере установления материально-правовых отношений, но и в области процессуального регулирования отношений, возникающих по поводу управления и его главнейших элементов. Например, правовыми нормами устанавливаются понятие и виды государственных должностей, права и основные обязанности государственных (муниципальных) служащих, порядок прохождения службы, процедура проведения аттестации государственных (муниципальных) служащих и т. д.

Охранительная функция проявляется в воздействии административного права на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы. При реализации охранительной функции административного права может быть использовано правовое государственное административное принуждение, а также применены меры юридической ответственности, восстановительные санкции и т. д. Охранительная функция административного права реализуется посредством соответствующих видов деятельности государственных органов, государственных и муниципальных служащих, других субъектов административного права. Государственный служащий вправе, например, обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной муниципальной службой, в том числе по вопросам аттестации, дисциплинарной ответственности слу-

²⁰² См.: Юсупов В. А. Теория административного права. С. 47.

жащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного муниципального служащего, увольнения с государственной муниципальной службы.

В административно-правовой литературе выделяются и другие функции. Например, Ю. А. Тихомиров считает, что в современных условиях административное право призвано выполнять следующие функции: 1) организация и осуществление государственного управления; 2) государственное регулирование; 3) защита публичных интересов; 4) самореализация прав граждан в сфере государственного управления²⁰³. По нашему мнению, если под функциями административного права понимать основные направления административно-правового воздействия на управленческие отношения, указанные положения в большей мере относятся к важнейшим задачам административного права, а некоторые из них являются функциями самого государственного управления (например, государственное регулирование). Таким образом, они подпадают под уже упомянутые две функции административного права — регулятивную и охранительную.

§ 9. ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административное право состоит из большого числа различных правовых норм: законов, положений, уставов, федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. В силу многообразия административных правовых норм возникает проблема их систематизации, кодификации и инкорпорации. Теория источников административного права позволяет систематизировать эти нормативные акты.

Система источников административного права включает в себя множество элементов, представляющих собой нормативные акты, регламентирующие отношения в области государственного управления. Так как нормы административного права содержатся в разнообразных нормативных правовых актах, относящихся часто к различным отраслям права, то источником административного права может считаться любой нормативный правовой акт, содержащий положения относительно государственного управления, управленческой деятельности, организации управления, ответственности органов управления, правового статуса граждан и их отношений с субъектами государственного управления. В отличие от конституционного права, источником которого является конституция страны и несколько самых важных законов государства, регулирующих важнейшие положения этой отрасли права, адми-

²⁰³ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 77—78.

Административное право имеет весьма разветвленную систему его правовых источников.

Источники административного права — это внешние конкретные формы его выражения, т.е. нормативные правовые акты. Содержанием правовых источников административного права являются правовые нормы, регулирующие конкретные административно-правовые отношения. Они начинают существовать только в результате возникновения правового источника. Нормы административного права содержатся в многочисленных законодательных и иных нормативных актах, действующих в Российской Федерации. Сложность и масштабность управленческой деятельности обуславливает необходимость принятия в этой сфере как законов, так и правовых актов управления. В современных условиях система источников административного права усложняется, так как в субъектах Российской Федерации принимаются законодательные акты, определяющие порядок управления в этих субъектах.

Правовые источники административного права подразделяются на *федеральные источники* (принимаемые федеральными государственными органами и действующие на территории всей страны) и *источники субъектов Российской Федерации* (принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и действующие на территории этого субъекта).

К числу правовых источников административного права относятся:

- Конституция Российской Федерации 1993 г., Федеративный договор;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы Российской Федерации;
- постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания;
- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации;
- правовые акты, устанавливающие правовой статус министерств и иных органов федеральной исполнительной власти (государственных комитетов, федеральных служб, федеральных надзоров и т.д.);
- нормативные акты министерств, государственных комитетов, федеральных служб и иных органов федеральной исполнительной власти Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации источниками административного права являются:

- законодательные и иные нормативные акты представительных и исполнительных органов (конституции республик — субъектов Российской Федерации, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов);
- правовые акты органов местного самоуправления и их администрации в пределах предоставленных им полномочий²⁰⁴.

Нормативные правовые акты органов федеральной исполнительной власти и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, являясь источниками административного права, представляют собой форму реализации компетенции этих органов.

В определенной степени к источникам административного права относятся так называемые локальные нормативные правовые акты — нормативные акты государственных (казенных) предприятий, хотя их значимость в общей системе источников административного права становится все менее заметной. Вместе с тем источниками административного права следует считать уставы муниципальных образований, высших учебных заведений, других учреждений, предприятий и организаций.

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации (ст. 15) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором, в котором Российская Федерация является участником, установлены иные положения и правила, чем предусмотренные законодательством РФ, то действуют и применяются нормы международного права, положения конкретных международных договоров, соглашений, конвенций (например, Международный пакт о гражданских и политических правах, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка).

Вопрос об источниках административного права рассматривается в каждом учебнике административного права зарубежных стран. Например, к источникам административного права Германии относятся: Основной закон ФРГ, другие формальные законы (парламентские законы), правовые положения (т.е. нормативные акты, издаваемые правительством, министрами, административными органами) и уставы (уставы общин, округов, университетов, индустриальных и торговых палат и т.д.); весьма незначитель-

²⁰⁴ Эти нормативные акты в большей мере являются источниками муниципального права. Однако до настоящего времени они рассматриваются в литературе и в качестве источников общего административного права.

ную роль играют и такие источники права, как обычай²⁰⁵. В качестве источников административного права Италии выделяются: конституция; конституционные законы (т.е. те конституционные нормы, которые закрепляют общие начала организации и функционирования государственного управления); обычные законы (например, Закон о деятельности правительства и организации президиума Совета Министров; законы, определяющее правовое положение центральных органов государственного управления); обладающие силой закона правовые акты, принимаемые высшим законодательным органом области; нормативные акты Европейского Союза. Указанные источники административного права Италии считаются первичными. К числу вторичных правовых источников относятся: президентские и правительственные декреты, решения, ордонансы и циркуляры, издаваемые главами центральных ведомств в пределах их компетенции²⁰⁶.

§ 10. КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Административное законодательство представляет собой систему тесно взаимосвязанных законодательных актов, регламентирующих отношения в области организации и функционирования государственного управления, исполнительной власти, правового статуса субъектов управленческой деятельности, определения административно-правовых режимов, реализации административно-принудительных правовых средств.

Теоретически кодификация административного права является одним из видов систематизации административного законодательства, т.е. это помещение в закон (законодательном акте) определенного законодательного материала отрасли права. Тезис о полной кодифицируемости административного права несостоятелен, так как административно-правовые институты слишком разнообразны по своей природе, сущности, назначению и роли в государственной и общественной жизни; они не поддаются обобщению в едином кодексе. В настоящее время иллюзии о возможности всеобъемлющей кодификации административного права рассеялись как в теории, так и на практике.

К сожалению, и сегодня в Российской Федерации практически отсутствуют важнейшие кодификационные акты (кодексы, законы), раскрывающие сущность административного права: 1) закон

²⁰⁵ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. München, 1997. S. 58—89.

²⁰⁶ См.: Колибаб А.К. Источники административного права Италии //ГиП. 1994. № 7. С. 160—165.

об управленческом процессе (или Административно-процессуальный кодекс), в котором бы утверждался порядок принятия административных актов и заключения административных договоров (другие управленческие процедуры); 2) закон о порядке рассмотрения судом административных исков (или о так называемой административной юстиции); отсутствует, правда, и сам закон об административных судах; 3) социальный кодекс.

Вместе с тем существуют примеры кодификации отдельных норм административного права, например: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г., Таможенный Кодекс Российской Федерации 1993 г. В настоящее время идет разработка нового Кодекса об административных правонарушениях и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Значительная работа проводится по инкорпорации законодательства, т.е. по упорядочиванию нормативного материала путем его объединения и расположения в систематизированном виде в издаваемых Министерством юстиции РФ, другими министерствами и ведомствами, научными и учебными заведениями сборниках нормативных актов.

Иногда в качестве одного из видов систематизации административного законодательства в учебной литературе выделяются хронологические издания²⁰⁷ законодательных и иных нормативных правовых актов. К ним относятся, например Собрание законодательства Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

²⁰⁷ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. С. 38.

Глава 6

НОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

§ 1. Система административно-правового регулирования

§ 2. Нормы административного права

§ 3. Структура административно-правовых норм

§ 4. Реализация и действие административно-правовых норм

§ 5. Административно-правовые отношения

§ 1. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В литературе традиционно используется термин “механизм административно-правового регулирования”¹, однако, по нашему мнению, преодолевая “техничность” терминологии, целесообразнее говорить о системе административно-правового регулирования.

Система административно-правового регулирования позволяет в комплексе увидеть материю административного права; она дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования этих отношений.

В систему административно-правового регулирования входят следующие элементы:

- 1. *Административно-правовые нормы* как первичные элементы административного регулирующего воздействия на общественные отношения. Нормы административного права содержатся в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, Указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, постановлениях, приказах и инструкциях органов федеральной исполнительной власти и многих других актах. В системе административного правового регулирования правовым нормам отводится центральное место, ибо их отсутствие непременно приведет к безжизненности всей системы функционирования административного права.
- 2. *Применение норм административного права* субъектами права. Это также весьма важное звено, ибо от качествен-

¹ См.: Коренев А. П. Административное право России: Учеб.: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 40—41.

ности и правильности правоприменения зависит конечный результат административно-правового воздействия. Правоприменитель должен обладать высокой управленческой культурой, необходимыми знаниями в сфере права и других отраслей научного знания. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неясности, коллизии, поэтому как правоприменитель, так и другие субъекты занимаются толкованием норм административного права. Необходимость в толковании правовой нормы возникает в случае разногласий между субъектами правоприменения, сомнения в правильности действий или в конституционности самой административно-правовой нормы. В последнем случае на помощь приходит Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривающий подобные споры в установленном федеральным конституционным законом порядке. В результате применения норм административного права и их толкования управомоченные субъекты принимают соответствующие решения (правоприменительные акты, судебные решения и т.д.).

- 3. *Административно-правовые отношения*, которые создаются в результате действия и применения норм административного права. Правоотношения завершают формирование этой системы, а установление законных управленческих (административных) отношений и является, по сути, главной целью процесса административно-правового регулирования. Этому служат как созданные правовые нормы, так и их реализация на практике применительно к конкретным отношениям. Административно-правовые отношения содержат в себе соответствующие права, обязанности, ответственность участников правоотношений.

Перечисленные элементы системы административно-правового регулирования находятся в неразрывной и постоянной связи; игнорирование одного из них приводит к отрицательным результатам действия других. Например, даже самая совершенная и полезная норма административного права при ее неразумном или неправильном (или противозаконном) применении (или, наоборот, неприменении) не достигает той цели, которая перед ней была поставлена законодателем, стремящимся урегулировать те или иные общественные отношения. К неправильному результату приводит и ложное толкование правовой нормы, способной в этом случае даже причинить ущерб общественным интересам и отношениям.

§ 2. НОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административно-правовые нормы (как и нормы других отраслей права) предусматривают установленные государством, его органами представительной либо исполнительной власти, местной администрацией правила должного или возможного поведения субъектов административного права, соблюдение которых обеспечивается специальными мерами государственного воздействия.

Нормам административного права присущи следующие характерные черты: обеспечение публичных интересов; организующее начало в системе регулирования управленческих отношений; одностороннее властвующее воздействие на субъектов права; принудительность.

Нормы административного права прежде всего регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в процессе реализации полномочий администрацией органов местного самоуправления и администрацией государственных организаций, учреждений, предприятий либо тех из них, где доля государственной собственности является преобладающей.

Многие нормы административного права являются регулятором отношений, складывающихся при решении органами государственной власти, суда и прокуратуры вопросов подбора кадров, назначения на должности оперативного персонала, определения предъявляемых к ним требований, прохождения службы, ответственности служащих, а также иных внутриорганизационных отношений управленческого характера, входящих в компетенцию данных органов.

Наконец, административно-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в сфере деятельности общественных организаций (например, общество охраны прав потребителей) и негосударственных организаций, предприятий и учреждений (частные нотариусы, аудиторские фирмы, коммерческие банки) при осуществлении переданных им государством отдельных государственно-властных полномочий.

Итак, административно-правовая норма — это норма права, регулирующая:

- а) отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, местной администрации, общественных организаций, некоммерческих и иных негосударственных организаций при реализации порученных им отдельных функций государственного управления;

- б) внутриорганизационные управленческие отношения в иных сферах государственной деятельности (органах представительной власти, прокуратуры и суда);
- в) отношения в области применения административных взысканий и иных мер административного принуждения;
- г) отношения в сфере административной юстиции.

Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируется не только организационными, разъяснительными, стимулирующими средствами, но при необходимости и мерами государственного принуждения.

На сегодняшнем этапе развития рыночных отношений целесообразно разграничивать административно-правовые нормы, направленные на поддержание обороноспособности страны, общественного порядка, общественной безопасности, охрану окружающей природной среды, сбор налогов и других обязательных платежей (охранительные нормы), и административно-правовые нормы, связанные с регулированием деятельности как негосударственных коммерческих организаций, так и общественных организаций, с разрешением возникающих коллективных споров между гражданами, государственными органами, органами местного самоуправления и предпринимателями и пр. (регулятивные нормы).

Охранительные нормы устанавливают обязательные правила поведения, запреты и ограничения на те или иные действия, регулятивные нормы — использование таких правовых средств, как уведомление о начале деятельности, регистрационный, лицензионный порядок, определение вариантов возможного поведения, заключение административных договоров, стимулирующие, поощрительные нормы и т. д.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т. е. административно-правовой статус органов управления и их должностных лиц. В административно-правовых нормах регламентируется правовой режим, определяющий деятельность не только органов исполнительной власти и местной администрации, но и других участников управленческих отношений. (Примеры: право гражданина обратиться с жалобой и обязанность соответствующего органа (должностного лица) тщательно разобраться с доводами заявителя, принять меры и в установленный срок дать ответ; обязанность предпринимателя представить местной администрации соответствующую документацию, а последней — зарегистрировать предприятие; обязанность

прохождения процедуры лицензирования при намерении осуществления конкретного вида коммерческой деятельности, и т. п.). Материальные административно-правовые нормы предусматривают запреты и ограничения на ту или иную деятельность (действия), административные санкции за их нарушения и компетенцию соответствующих органов по применению этих санкций.

Процессуальные административно-правовые нормы определяют общие правила, порядок, процедуру нормотворческой, правоприменительной и юрисдикционной деятельности органов государственного управления и других субъектов административного права. В российском законодательстве на сегодняшний момент процессуально урегулированы в основном лишь административно-юрисдикционные нормы. Процессуальные нормы регулируют отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах, причем в каждом конкретном институте административного права можно обнаружить специфические процессуальные положения и процедуры. Например, в институте государственной службы к процессуальным нормам относятся: порядок поступления на службу; процедура перемещения служащего и прохождение службы; порядок проведения аттестации; присвоение специальных званий и рангов; дисциплинарное производство; процедура увольнения и т. д.

В соответствии с юридическим содержанием материальные административно-правовые нормы целесообразно подразделить следующим образом:

- 1) обязывающие нормы (предписывающие совершение определенных действий);
- 2) запретительные нормы (устанавливающие запреты на ту или иную деятельность или действия;
- 3) ограничительные нормы (вводящие ограничения на определенную деятельность или действия);
- 4) разрешительные или дозволительные нормы (разрешающие адресату действовать по своему усмотрению); к этой категории норм, например, относятся лицензионные, позволяющие заниматься определенной деятельностью, в том числе внешнеэкономическими операциями (т. е. деятельность может осуществляться только при наличии соответствующей лицензии, выданной уполномоченным на то государственным органом);
- 5) уполномочивающие или управомочивающие нормы (предоставляющие соответствующим органам и их должностным лицам государственно-властные полномочия по реализации специальных функций государственного управления);

- 6) стимулирующие или поощрительные нормы (направленные на стимулирование наиболее актуальных видов наукоёмкой, экономической и иной деятельности, обеспечение должного поведения участников управленческих отношений);
- 7) регистрационные или уведомительные нормы (касающиеся организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, регистрации политических партий, общественных объединений, предприятий различных видов собственности, субъектов малого предпринимательства);
- 8) рекомендательные нормы (не носящие обязательного характера, но предлагающие участникам управленческих отношений тот или иной вариант поведения. Нередко рекомендательные правовые нормы подкрепляются стимулирующими мерами, которые гарантируют применение поощрительных стимулов при избрании рекомендуемого варианта поведения).

По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на *императивные* (обязательные для исполнения) и *диспозитивные* (предлагающие несколько вариантов решения). В зависимости от адресата можно выделить административно-правовые нормы, регламентирующие:

- а) организацию и деятельность механизма исполнительной власти;
- б) организацию и деятельность местной администрации;
- в) административно-правовой статус государственных и муниципальных служащих, должностных лиц;
- г) организацию и деятельность общественных организаций и иных негосударственных структур по реализации предоставленных им государственно-властных полномочий в пределах этих полномочий;
- д) организацию и деятельность предприятий и учреждений с преимущественным вложением в них государственных средств;
- е) административно-правовой статус общественных объединений;
- ж) административно-правовой статус негосударственных коммерческих организаций;
- з) административно-правовой статус некоммерческих организаций;
- и) административно-правовой статус граждан и административно-правовые средства защиты их конституционных прав, свобод, законных интересов.

По масштабам применения административно-правовые нормы могут быть *общефедеральными*, *региональными* (распространяющими свое действие на территорию субъектов Российской Федерации), *территориальными* (устанавливаемыми органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов с распространением действия лишь на определенные территории, например, районы Крайнего Севера), *местными* (устанавливаемыми органами местного самоуправления и местной администрацией), *локальными* (действующими в концернах, консорциумах, объединениях, предприятиях).

По объему регулирования административно-правовые нормы делятся на *общие*, *межотраслевые*, *отраслевые*, внутриотраслевые (распространяющиеся на нижестоящие подведомственные органы исполнительной власти, учреждения, предприятия) и *общеобязательные* (охватывающие всех участников управленческих отношений).

По действию во времени административно-правовые нормы подразделяются на *срочные* (введенные в действие на определенный срок) и *бессрочные* (не имеющие заранее определенного срока действия).

Законную силу имеют лишь те административно-правовые нормы, которые изданы в пределах компетенции соответствующего органа управления и при этом соблюден предусмотренный законом порядок вступления их в силу в тех случаях, когда это оговорено в законодательстве.

§ 3. СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

В структурном отношении административно-правовая норма, как правило, состоит из трех традиционно выделяемых элементов: гипотеза, диспозиция и санкция.

Гипотеза характеризует условия, при которых должны применяться предписания соответствующей правовой нормы. Фактически гипотеза предусматривает обстоятельства, служащие основанием возникновения, изменения, прекращения административных правоотношений. Гипотеза обычно отсутствует в административно-правовых нормах, регулирующих организацию и деятельность, а равно определяющих полномочия органов государственного управления, их должностных лиц. В административно-правовых нормах, предусматривающих составы административных правонарушений, гипотеза сливается с диспозицией. Гипотеза может находиться также не в самой административно-правовой норме, а в общих положениях нормативного акта (вводная часть, преамбула) и даже в других правовых положениях.

Диспозиция — это формулировка правила должного поведения. Этот элемент структуры административно-правовой нормы выра-

жается в прямых предписаниях, устанавливающих обязательные правила поведения, запреты, ограничения на те или иные действия.

Санкция — это указание на меры ответственности, применяемые в случае нарушений административно-правовой нормы. Чаще всего санкции предусматривают меру дисциплинарного или административного воздействия на нарушителя.

Различные классификации административно-правовых норм, по каким бы критериям они ни проводились во всех случаях выделяют *материальные* и *процессуальные нормы*.

§ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ И ДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

Реализация административно-правовых норм выражается в практическом проведении в жизнь содержащихся в них правовых предписаний и обеспечении должного поведения участников управленческих отношений.

Известны следующие варианты реализации административно-правовых норм:

- *исполнение* (точное следование участниками управленческих отношений юридическим предписаниям, обязательным правилам поведения, запретам и ограничениям на те или иные действия, которые сдержатся в административно-правовых нормах);
- *применение* (издание полномочным органом управления (должностным лицом) либо нормативных актов, предусматривающих механизм реализации соответствующего правового предписания (например, должностная инструкция для сотрудников организации, учреждения), либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы к конкретной практической ситуации);
- *использование* (применение органом исполнительной власти, местной администрацией (должностными лицами) того или иного варианта исполнительной деятельности при наличии в административно-правовой норме альтернативы в принятии решений);
- *соблюдение* (воздержание субъекта от совершения запрещенных действий; от исполнения оно отличается пассивным поведением субъекта управленческой деятельности).

§ 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений² традиционно вызывает трудности, ибо этот институт

² См.: А л е х и н А. П., К о з л о в Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учеб.: В 2 ч. М.: «ТЕИС», 1995. Ч. 1: Сущность и основные институ-

связан со всеми (не менее сложными) институтами административного права. Сущность административно-правовых отношений должна обуславливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, т.е. управленческого процесса и административно-процессуальной деятельности. Принципиальным положением является то, что гражданин — это один из главнейших участников административно-правовых отношений, важнейший субъект административного права, которое должно предоставлять гражданину максимум правовых возможностей в случае неправомерных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод.

Согласно одной из концепций³, для административно-правовых отношений характерны следующие признаки: 1) возникают в процессе государственного управления; 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (органа исполнительной власти, как сказали бы мы сегодня, — Ю.С.); 3) являются отношениями власти—подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон. Другая концепция административно-правовых отношений также состоит из трех пунктов: 1) возникают в сфере государственного управления; 2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании; 3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти—подчинения и отношения равноправия⁴. Такой подход в рассмотрении административно-правовых отношений остался практически до наших дней.

Несмотря на некоторые различия в понимании сущности административно-правовых отношений, можно указать на общий недостаток, свойственный обеим концепциям: в них ничего не говорится о таком важнейшем признаке этих отношений, как необходимость установления гарантии судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению. Иначе говоря,

ты административного права. С. 58—78; Государственное управление и административное право. М.: Юрид. лит., 1978. С. 105; Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976; Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1972; Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 21—23, 67—75.

³ Корни этой концепции уходят в 20-е гг. Ее представителями были многие ученые. См., например: Кобалевский В. Очерки советского административного права. Госиздат Украины, 1924. С. 30—31, 34, 37; Административное право: Учеб. /Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1968. С. 40—45, 65; Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1949. С. 36—37.

⁴ См.: Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. С. 18—31; Он же. Советские административно-правовые отношения //Уч. зап. Ленингр. юрид. ин-та, 1954. С. 41—68.

если такая гарантия судебной защиты отсутствует, то едва ли можно говорить о цивилизованных административно-правовых отношениях, характеризующихся “власте—подчинением”, “организационностью”, обязательным наличием органа управления, реализующего властную управленческую компетенцию и пр. В более широком плане этот недостаток можно было бы определить как отсутствие *правового режима*⁵ административно-правовых отношений, как отсутствие режима обеспечения правовой защиты граждан по отношению к управлению (исполнительной власти).

Административно-правовое отношение является равновидностью правовых отношений, поэтому оно обладает общими признаками, характерными для всех видов правоотношений. Это, во-первых, первичность правовых норм, и, как следствие, регулирующее воздействие правоотношения на конкретное общественное отношение конкретной правовой нормы, придающей ему юридическую форму. Во-вторых, это регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения, придающая им юридическую силу. В-третьих, это корреспонденция обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой. В-четвертых, это специфичность состава любого вида правоотношений, элементами которого являются субъекты (участники отношений), объект (то, по поводу чего возникли отношения) и содержание, в котором различаются фактическая (поведение субъектов) и юридическая (субъективные права и обязанности) стороны. В научных публикациях высказываются различные мнения по поводу объектов правоотношения. Одни авторы единственным объектом любого правоотношения считают действия, поведение людей; другие в качестве самостоятельного объекта выделяют имущественные отношения, иногда именуемые предметом (материальные ценности, вещи), и неимущественные отношения (действия, поведения людей). Объекты правоотношения, в свою очередь, могут быть подразделены на непосредственные и более отдаленные (вторичные). Непосредственным объектом административных (равно как и других видов правоотношений) является поведение человека, его действия, деяния. А через управляемые действия (поведение, деяния) оказывается опосредованное воздействие (влияние) как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества⁶.

⁵ О сущности правового режима см.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 12—21.

⁶ См.: Б а х р а х Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 20.

Административно-правовые отношения — это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления. В административно-правовом отношении стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой нормой.

Административно-правовое отношение имеет структуру, в которую входят субъекты, объекты правоотношения и его нормативное содержание⁷. *Субъектами административного правоотношения* являются его участники, т.е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления, должностные лица), или те, кто имеет иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения). Традиционно различаются виды субъектов административного права — индивидуальные и коллективные субъекты. Индивидуальными субъектами являются граждане, иностранцы, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в качестве индивидуума (например, вынужденный переселенец, беженец, военнослужащий, военнообязанный, студент). Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые наделены правами выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы)⁸.

Важнейшим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или процессуального административно-правового статуса, т.е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности. В данном случае речь идет о следующих двух категориях: 1) административная правоспособность — способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности (право на имя, право на благоприятную окружающую среду, право на медицинскую помощь и т.д.); 2) административная дееспособность — способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступ-

⁷ О структуре административного правоотношения см.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. М.: БЕК, 1996. С. 21—23.

⁸ См.: Там же. С. 23.

ление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение, выразившееся, например, в принятии должностным лицом соответствующего правового акта управления или в совершении военнослужащим административного правонарушения.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванными осуществлять публичные обязанности правомочия⁹.

Наряду с общими признаками, характерными для всех видов правоотношений, административные правоотношения имеют и свои особенности. Однако вопрос о них в научной литературе всегда носил дискуссионный характер, а в период перехода от плановой экономики к рыночным отношениям он приобрел еще большую актуальность.

Остановимся кратко на следующих особенностях административно-правовых отношений:

1. В отличие от гражданско-правовых и ряда других видов правоотношений, административно-правовые отношения построены на началах “власть—подчинение”, в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Конечно, для административно-правовых отношений по вертикали, когда управление предполагает подчинение участников совместной деятельности единой управляющей воле, такой подход обоснован. Однако с предоставлением новой Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Федеративным договором более широких полномочий субъектам Федерации и органам местного самоуправления, с появлением предприятий и организаций различных видов собственности, развитием рыночных отношений все большее распространение получают отношения по горизонтали между органами исполнительной власти, местной администрацией и другими участниками, в которых они

⁹ О публично-правовом отношении и субъектах публичных прав и обязанностей см.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд. М., 1917. С. 68—81.

выступают как равноправные стороны управленческой деятельности. Это касается соглашений о разграничении (делегировании) полномочий между органами исполнительной власти России и ее субъектов, с одной стороны, и субъектов Федерации и органов местного самоуправления (местной администрации) — с другой, о заключении административных договоров между органами государственного управления (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, соглашений о взаимодействии, о координации деятельности, о намерениях между равноправными органами исполнительной власти, местной администрацией одинакового уровня, общественными объединениями, негосударственными предприятиями и учреждениями.

2. Характер государственно-управленческой деятельности обуславливает необходимость выделения субъекта управления, т. е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан.

Вот почему наличие в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции) является обязательным.

3. Государственное управление является управляемой сферой. Следовательно, в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией. Налицо связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

4. Административно-правовые отношения по своей сути являются организационными и возникают по инициативе любой из сторон.

5. Между сторонами административно-правовых отношений возникают споры, разрешаемые, как правило, во внесудебном административном порядке. Однако в случае неразрешения конфликта в административном порядке в подавляющем большинстве случаев другая заинтересованная сторона вправе обратиться

в суд с требованием о восстановлении ее законных прав и интересов, нарушенных исполнительной властью. (Этот вопрос в законодательстве до конца еще не решен.)

6. Административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Такими условиями являются юридические факты — обстоятельства, при которых в соответствии с предписаниями данной нормы между субъектами управленческой деятельности должны произойти конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, правомерные либо неправомерные действия, иногда — события.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий, вызывающих возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений служат индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти (местной администрации), их должностных лиц, направленные конкретному адресату и связанные с конкретной ситуацией. Юридическими фактами могут быть и правомерные действия граждан, юридических лиц, адресованные органу исполнительной власти (жалобы, претензия и т. д.), которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия связаны с нарушениями предписаний административно-правовых норм. В первую очередь, это административные и дисциплинарные правонарушения, касающиеся сферы государственного управления и влекущие юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится и бездействие — при наличии предусмотренной нормой права обязанности совершать определенные действия. События — это явления, не зависящие от воли людей, т.е. стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии и т. д.¹⁰

С учетом современных реалий целесообразно выделить следующие черты административно-правовых отношений:

- а) возникают в процессе государственного управления (или в сфере государственного управления);
- б) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (или орган исполнительной власти), т.е. постоянным участником административно-правовых отношений является официальный и полномочный субъект государственного управления (субъект исполнительной вла-

¹⁰ См. подробнее: Алексин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1994. Ч. 1. С. 59—70.

сти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию;

- в) являются отношениями власти—подчинения¹¹ и характеризуются юридическим неравенством сторон;
- г) возникают для решения задач и осуществления функций управления с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений;
- д) характеризуются организующим началом (или свойствами организующего порядка), так как административно-правовые отношения — это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на соответствующие объекты управления;
- е) имеют особый правовой режим обеспечения законности и своей правовой защиты; как правило, речь идет о трех способах — административном, судебном и прокурорском.

В первом случае (административный способ) споры, возникающие между субъектами этих отношений, решаются в административном (внесудебном) порядке, т.е. вышестоящими органами управления и должностными лицами и направлены на проверку законности совершенных действий или принятых административных актов (управленческих решений). Думается, что едва ли справедливо, как полагает Ю. М. Козлов, считать административный порядок разрешения административно-правовых споров, не выходящий за рамки государственного управления, основным способом их разрешения, хотя он и является, несомненно, одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности, поскольку в рамках такого порядка осуществляется контрольная административная деятельность. По нашему мнению, административный порядок рассмотрения споров, имея, разумеется, полное право на существование, в каждом случае должен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворен решением по своей жалобе) последующего обжалования в суд. Если ад-

¹¹ Характеризуя административно-правовые отношения как властеотношения и указывая на доминирующее значение этого их признака, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности, Ю. М. Козлов совершенно справедливо предупреждает о недопустимости низведения этих отношений до отношений, основанных исключительно на государственном принуждении. См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. С. 59—60; Козлов Ю. М. Административные правоотношения. С. 152—183. См. также: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 200—201; Юсупов В. А. Теория административного права. С. 69—75.

министративно-правовые отношения могут возникать по поводу осуществления субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции, то и гражданин в каждом случае должен иметь право на судебную защиту последствий реализации управлением такой компетенции, если он считает, что органы управления нарушили его права и свободы.

Во втором случае (судебный порядок) закон предоставляет возможность направить в суд жалобу о нарушении прав и свобод граждан органами государственного управления и местного самоуправления (а также их должностными лицами и служащими) и другими субъектами права, если решения (административные акты) или действия (бездействие) нарушили их права и свободы. Это — важнейшая черта административно-правовых отношений, без которой нецелесообразно вести речь о сущности и видах современных административно-правовых отношений.

И, наконец, в третьем случае (прокурорское реагирование) существует возможность опротестования органами прокуратуры незаконных административных актов (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Вместе с тем протесты, принесенные прокурором на такие решения, автоматически их не отменяют.

К сожалению, в административно-правовой литературе при обсуждении вопросов обеспечения законности в сфере государственного управления акцент делается лишь на способах обеспечения законности, на проверке самой законности принимаемых органами исполнительной власти управленческих решений (административных актов) и весьма незначительное внимание уделяется правовой защите граждан в административно-правовых отношениях¹².

Все признаки административно-правового отношения дают возможность говорить о необходимости установления особого судебного порядка защиты прав и свобод граждан от произошедшего их нарушения, повлекшего неблагоприятные для граждан последствия.

Если иметь в виду судебное рассмотрение административных дел, то принципы, характерные для гражданского или уголовного судопроизводства — законность, непосредственность, равенство перед законом, публичность и гласность, состязатель-

¹² См.: Алексин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. С. 68—69; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учеб. М.: Юрист, 1996. С. 31—32, 213—214; Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. С. 136—138.

ность, национальный язык в производстве, объективная истина, диспозитивность, устность, — характерны и для производства по делам об административных правонарушениях, которое является одним из видов административного процесса. Более того, для административного судопроизводства характерен такой принцип, как оперативность производства по делам об административных правонарушениях, который связывается с краткостью процессуальных сроков в сфере применения мер административной ответственности. Конечно, в данном случае речь идет о рассмотрении судом дела об административном правонарушении, что не является характеристикой осуществления порядка обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Вместе с тем, учитывая, что упомянутые принципы уже давно установлены для одного из многих видов административного процесса, можно прогнозировать, что демократические принципы административного процесса будут со временем распространены и на сферу контроля за административно-процессуальной деятельностью органов управления, государственных и муниципальных служащих.

Административно-правовым правоотношениям присуще широкое разнообразие в зависимости от характера и видов управленческой деятельности, ее участников, от того, какие функции государственного управления реализуются, от поставленных перед органами исполнительной власти (местной администрацией) целей и т. д.

По целям административно-правовые отношения подразделяются, в первую очередь, на *охранительные* (в том числе деликтные) и *регулятивные*, что соответственно сказывается на применении различных методов и форм управленческой деятельности. По составу участников административно-правовые отношения можно разграничить на отношения, участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица), отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

По направлению деятельности выделяются:

- административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) общей компетенции, т.е. по всем вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории (Правительство Российской Федерации; правительства республик — субъектов РФ; правительства (администрации) краев, областей, автономных образований; городская, районная, сельская администрация);
- административно-правовые отношения исполнительной власти отраслевой компетенции в отношении субъектов управления, находящихся в их ведении;
- административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции надведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;
- административно-правовые внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

Наконец, административно-правовые отношения подразделяются на отношения по вертикали и по горизонтали¹³. *Вертикальные правоотношения* характеризуются наличием одного из субъектов правоотношения, имеющего властные полномочия по отношению к другому участнику правоотношения (например, полномочия по изданию административного акта, обязательного для другого субъекта, по применению мер дисциплинарного воздействия или административного принуждения). *Горизонтальными отношениями* являются такие, субъекты которых находятся на одинаковом организационно-правовом уровне и обладают одинаковым масштабом компетенции и полномочий в той или иной сфере; эти субъекты прямо не подчиняются друг другу, а вступают в отношения относительного равенства с целью решения управленческого вопроса (например, заключение административного договора субъектами управления; совместная разработка несколькими государственными органами специальной программы). Если одним из субъектов горизонтальных правоотношений является гражданин, то последний, как правило, реализует в рамках таких правоотношений свои субъективные права. В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны признавать

¹³ См.: Петров Г. И. Правоотношения граждан и должностных лиц в социалистическом государстве // Гражданин и должностное лицо в соц. государстве. Л., 1974. С. 33—39.

конституционные права граждан, соблюдать их и при необходимости эффективно их защищать¹⁴.

В юридической литературе особо выделяются так называемые *внутриаппаратные (внутриорганизационные) правоотношения*, т.е. отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публичного управления, иными словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении. Указанные отношения в большей мере характеризуют организационные начала управления. Вместе с тем имеются и *функциональные внутриорганизационные правоотношения*, т.е. отношения, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан, полномочий должностных лиц и компетенция органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

В 80-е гг. активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений¹⁵. Ученые выделяли и анализировали субординационные отношения, координационные отношения и реординационные отношения. К *субординационным отношениям* относятся такие, которые базируются на компетенции одного из субъектов использовать распорядительные, контрольные полномочия по отношению к другим участникам отношений (например, отношения в системе государственной службы, складывающиеся между должностными лицами).

Координационные правоотношения также характеризуются наличием властных полномочий, но они используются не только для реализации своей власти, но и для обеспечения эффективной совместной деятельности нескольких субъектов, желающих достигнуть одну цель и решать схожие задачи (отношения между органами федеральной исполнительной власти — министерствами, государственными комитетами и пр., а также в рамках деятельности самих

¹⁴ О теории правоотношения между органами публичного управления и гражданами (или отношения «аппарат управления — гражданин») см.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во Смоленск. ун-та, 1995; Гражданин и аппарат управления в СССР. М., 1982–1984; Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976; Он же. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977.

¹⁵ См., например: Вачило И.Л. Организация советского государственного управления. М., 1984; Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987; Юсупов В.А. Теория административного права; Хан С.М. Управленческие отношения социализма. М., 1982.

этих органов). Субординационным и координационным отношениям присуща возможность издания административных актов, которые должны исполняться другими субъектами.

К *реординационным отношениям* относятся такие, которые образуются с целью обеспечения обратного воздействия управляемого субъекта на управляющий субъект, т.е. воздействия снизу на верхние инстанции¹⁶ (например, обращение граждан в органы публичного управления).

Классификация административно-правовых отношений и оснований их возникновения и прекращения является необходимым предварительным условием правовой регламентации способов их реализации и более эффективного практического их применения органами государственного управления или местного самоуправления.

¹⁶ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 80; Курашвили В.П. Очерк теории государственного управления. С. 228—230.

Научное издание

Старилов Юрий Николаевич

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Часть I

История. Наука. Предмет. Нормы

Редактор *О. Е. Макарова*
Художественный редактор *Л. А. Клочков*
Электронная верстка *К. П. Пенского*
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Шигрева*

ИБ № 2461

ЛР 040088 от 24.03.97. Подп. в печ. 24.09.98.

Форм бум. 60×90/16. Бумага офсетная № 1.

Офсетная печать. Усл. п. л. 24,5. Уч. изд. л. 29,5.

Тираж 1500. Заказ 3231.

Издательство Воронежского государственного университета

394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Издательско-полиграфическая фирма «Воронеж»

394000 Воронеж, пр. Революции, 39