



ТЕОРИЯ ПРАВА

УДК 342
JEL K19

К ПРЕДМЕТУ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ВОРОНОВ АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ,

*доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института проблем эффективного государства и гражданского общества Департамента политологии, Финансовый университет, Москва, Россия
alex_voronoff@mail.ru*

ГОГОЛЕВ АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ,

*кандидат юридических наук, директор Пермского филиала, Финансовый университет, Пермь, Россия
galexey1961@mail.ru*

АННОТАЦИЯ

Авторы на основе проведенного исследования проблем государственного администрирования современной России констатируют, что административное право не стоит ограничивать лишь двумя сферами – «управленческой» и «полицейской», хотя они, несомненно, занимают важнейшее положение в системе административного права.

Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное администрирование во всех сферах жизнедеятельности, а именно: социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической и иных сферах; устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность; оно исследует все, что происходит в сфере государственного администрирования. Административное право в определенных пределах и в конкретном объеме регламентирует в правовых установлениях порядок и процедуру администрирования.

Ключевые слова: государственное администрирование; публичное администрирование; административное право; административная реформа.

TO THE SUBJECT OF THE ADMINISTRATIVE RIGHT IN MODERN RUSSIA

VORONOV ALEXEY M.,

*ScD (Law), full professor, Deputy Director of the Institute for Problems of Effective State and Civil Society of the Political Science Department, Financial University, Moscow, Russia
alex_voronoff@mail.ru*

GOGOLEV ALEXEY M.,

*PhD (Law), Director of the Perm Branch of Financial University, Moscow, Russia
galexey1961@mail.ru*

ABSTRACT

Based on the study of state administration problems typical for modern Russia it is stated that the administrative law should not be reduced exclusively to the administrative and police spheres though the latter are undoubtedly indispensable parts of the administrative law system.

The administrative law is substantially wider: it provides a legal framework for the public administration in all spheres of human activities, namely the social and cultural, financial and economic, administrative and political and others; establishes an administrative order and appropriate legal regime the violation of which creates liability of a perpetrator; it studies everything that occurs in the sphere of the state administration. The administrative law to a certain extent and in a specific volume regulates the administration order and procedure in stipulations of the law.

Keywords: state administration; public administration; administrative law; administrative reform.

Институт публичного администрирования, будучи комплексным, представляет собой форму народовластия, образующую сущность конституционного строя как одного из важнейших правовых институтов конституционного права. При этом административное право — по сути являющееся как управленческим правом, реализующим задачи и функции государства, так и сервисным правом, обслуживающим интересы личности и всего гражданского общества в целом, образует организационно-правовой механизм, посредством которого органы публичной власти реализуют свои государственно-властные полномочия.

В развитие теории государственного (публичного) администрирования следует обозначить основные гносеологические проблемы, которые определяют направления развития теории администрирования в целях восполнения пробелов и недостаточностей ее разработанности. Прежде всего, стоит подчеркнуть принадлежность правового института государственного администрирования к предмету административного права, который находится в динамике в связи с постоянным изменением общественных отношений.

Ученые отмечают развитие общественных отношений, регулируемых различными отраслями права, что обуславливает динамику предмета конкретной отрасли. Предмет административного права как отрасли права не является исключением. Если первые основополагающие исследования административного права были обращены на формирование концепции отрасли права и обоснование специфики его предмета и метода правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием и функционированием государственного управления, то в настоящее время развитие административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизации концепции административного права с учетом современных реалий развития рос-

сийской государственности, а именно — факторов построения правового, демократического государства, где личность, его права и свободы являются приоритетными, причем интересы государства отходят на второй план.

При таком подходе именно сегодня задача построения правового, демократического государства, необходимость всестороннего проведения административной реформы, а точнее модернизации концепции административного права, которое из управленческого в большей мере должно стать сервисным, обеспечивающим реализацию прав и свобод человека и гражданина, является особенно актуальной и значимой. Основой реформаторских усилий уже сегодня должно стать изменение взаимоотношений государства и гражданина, где государству должна быть отведена функция своеобразного «сервисного центра» по обслуживанию интересов человека и гражданина, а административному праву — функция юридического обеспечения такой деятельности. Именно сегодня административное право должно преодолеть управленческий догмат в определении своей сущности и пониматься как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами.

При этом следует особо оговориться, что вышесказанное ни в коей мере не умаляет управленческий аспект государственного администрирования, охватывающий своим содержанием две большие сферы общественных отношений:

1. Деятельность государственных администраций и их должностных лиц по реализации управленческих функций государственного администрирования.

2. Охрану общественного порядка, обеспечение безопасности и борьбу с правонарушениями.

По авторитетному мнению Старилова Ю. Н., административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для «осуществления организации и функционирования

публичного администрирования (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов исполнительной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий и т. д.); определяющего порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур; гарантирующего общественный порядок и общественную безопасность; устанавливающего 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); обеспечивающего права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц» [1].

В связи с этим можно сделать вывод о том, что административное право не стоит ограничивать лишь двумя сферами — «управленческой» и «полицейской», хотя они, несомненно, занимают важнейшее положение в системе административного права. Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное администрирование во всех сферах жизнедеятельности, а именно: социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической и иных сферах; устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность; оно исследует все, что происходит в сфере государственного администрирования. Административное право в определенных пределах и в конкретном объеме регламентирует в правовых установлениях порядок и процедуру администрирования.

Также следует отметить, что административное право изучает правоотношения, возникающие в области администрирования, и в качестве главного объекта изучения имеет публичное администрирование (публичное управление) и все отношения, связанные с управлением. Следует согласиться с мнением ряда ученых в том, что «административное право — это, по сути, правовая оболочка публичного управления, управленческой деятельности, процесса управления и его организации (структуры)» [3].

Сегодня резко изменившиеся взгляды на роль и значение административного права сопровождаются переоценкой его предмета. В систему административно-правового регулирования Стариков Ю. Н. предлагает включить правовые нормы, которые:

- «регулируют отношения в сфере организации и функционировании публичного управления, в области действия органов государственной исполнительной власти и муниципального управления;
- определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур;
- обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность;
- создают гарантии судебной правовой защиты физических и юридических лиц от незаконных решений и действий органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления;
- обеспечивают права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц» [2].

Во многом можно согласиться с позицией Старикова Ю. Н., так как данное умозаключение им было сделано на начальном этапе проведения административной реформы в Российской Федерации, целью которой были именно вопросы совершенствования административно-правового регулирования во всех сферах государственного администрирования.

Предмет административного права сегодня представляется гораздо шире. Во-первых, к нему должны относиться вопросы в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами. Во-вторых, это государственное и публичное администрирование, совокупность других управленческих отношений. В-третьих, в предмет административного права входят отношения, которые возникают по инициативе субъектов, не имеющих властных полномочий, при их обращении в органы государственной админи-

страции (отношения реординации). В дальнейшем они могут получить название «сервисных» отношений, публичных или административных услуг либо административных обязательств. В-четвертых, кроме управленческих, в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это ответственность государственной администрации (субъектов властных полномочий) за неправомерные деяния. В-пятых, ответственность граждан за нарушение установленных правил — отношения административной ответственности. В-шестых, отношения в сфере обеспечения безопасности личности и всего гражданского общества в целом.

Именно сегодня административное право должно преодолеть управленческий догмат в определении своей сущности и пониматься как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами.

Таким образом, на основании этих положений предмет административного права выходит за пределы государственного управления.

Совокупность отношений, которые в предложенном нами обновленном виде регулируются административным правом, превращаются в систему и образуют такие правовые категории, как «государственная администрация», «государственное (публичное) администрирование», «отношения административных обязательств, услуг».

При таком подходе под публичной администрацией нами понимается совокупность органов и учреждений, реализующих публичную (государственную и муниципальную) власть путем исполнения закона, подзаконных актов и совершение других действий в публичных интересах. При этом публичная администрация как правовая категория имеет два измерения: функциональное и организационно-структурное.

При организационно-структурном подходе публичная администрация — это совокупность органов, которые образуются для осуществления

(реализации) публичной власти. Под публичной властью мы понимаем: а) власть народа как непосредственное народовластие; б) государственную власть — законодательная, исполнительная, судебная; в) местное самоуправление.

При функциональном подходе — это административно-властная деятельность в пределах своей компетенции соответствующих структурных образований по выполнению функций, направленных на реализацию публичного интереса, а точнее, интересов личности, гражданского общества и всего государства в целом. Именно такая деятельность нами трактуется как государственное (публичное) администрирование.

Говоря об отношении административных обязательств либо сервисных услуг, следует отметить, что они возникают в связи с обращениями физических, юридических лиц или других институтов гражданского общества к носителю властных полномочий (государственной либо публичной администрации) по реализации субъектом обращения своих прав, свобод и законных интересов путем принятия властного решения.

При этом административная услуга — результат осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, который в соответствии с законом обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими, юридическими лицами или другими институтами гражданского общества прав, свобод и законных интересов по их заявлению [выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т. п.].

На основании вышеизложенного следует отметить, что с учетом указанных обстоятельств и характеристик вышерассмотренных компонентов можно сформулировать следующую дефиницию административного права.

Административное право — это отрасль права, средствами которой формируются, охраняются и защищаются публичные правоотношения, организуется и обеспечивается функционирование государственной и публичной администрации по осуществлению публичного администрирования, направленного на удовлетворение жизненных потребностей, а также реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов личности, гражданского общества и всего государства в целом.

Уместно отметить, что именно сегодня задача построения правового, демократического государства, необходимость системного и комплексного

проведения административной реформы, а точнее, модернизации концепции административного права, которое из управленческого в большей мере должно стать сервисным, обеспечивающим реализацию прав и свобод человека и гражданина, является особенно актуальной и значимой.

Анализ хода административной реформы и мероприятий по реформированию, которые были запланированы и отчасти реализованы, позволяет сделать несколько выводов.

Прежде всего, главным «клиентом» реформы выступает в настоящее время предпринимательская среда. При этом одной из основных составляющих реформы является установка на эффективную систему обслуживания этой среды. Функциональная дифференциация федеральных органов исполнительной власти говорит об ориентации реформы на так называемые новые модели государственного управления, уже реализованные в других странах либеральными реформаторами. Переход к новому государственному управлению происходит в условиях, которые в России отсутствуют или находятся в зачаточном состоянии. Поэтому проведение административной реформы идет противоречиво, затягивается.

Среди причин неудач административной реформы называется недостаточное финансирование, отсутствие единой команды для ее реализации, слабость согласия в политической элите и недостаток политической воли. Значение этих факторов очевидно. Однако данный перечень не представляется исчерпывающим.

Представляется, что одной из наиболее существенных причин неудач стала недостаточная концептуальная проработанность модели административной реформы применительно к условиям России, в частности вопроса о роли и функциях современного государства, институтов гражданского общества. В ходе реализации административной реформы в России была, скорее, усвоена буква концепции нового государственного управления, а не ее дух. По существу, предпринята попытка реализации, несомненно, обоснованных и рациональных принципов в условиях отсутствия ряда ключевых предпосылок, определяющих востребованность этой модели.

Таким образом, анализ административной реформы позволяет констатировать, что просматриваются две стратегии в ее проведении.

Первая стратегия отдает очевидный приоритет предпринимательству, видя в нем единственную

объединяющую силу в условиях радикальных социальных изменений. Цель реформы усматривается в оптимизации административного контроля над обществом, выстраивании жесткой властной вертикали сверху донизу в интересах капитала. Это модель направляемой демократии, исходящей из представления о том, что общество не может само выражать свои интересы, определять приоритеты и следовать им, и в этом ему должны помочь административные структуры. Соответственно, технология проведения реформы возрождает ста-

Среди причин неудач административной реформы называется недостаточное финансирование, отсутствие единой команды для ее реализации, слабость согласия в политической элите и недостаток политической воли.

рую абсолютистскую модель, реализация которой в интересах господствующей элиты предполагает только один вид инициативы (указы сверху) и лишь один тип обратной связи (отчеты снизу). Данная стратегия, на наш взгляд, представляется не вполне корректной.

Вторая стратегия опирается на либеральную концепцию приоритета гражданского общества над государством, рассматривает государственную администрацию как чисто служебный инструмент общества, видит основную цель реформы в превращении административной службы в прозрачный и эффективный институт сервисного обслуживания человека и гражданина. При этом технология проведения реформ должна включать использование институтов социального контроля и необходимость широкой общественной дискуссии.

Данная позиция представляется вполне целесообразной и уместной для современной России.

Как справедливо отмечает профессор Вишняков В. Г., «в результате постоянных и беспорядочных изменений формировался довольно эклектичный документ, включающий весь набор основных направлений административной реформы: информатизация и дебюрократизация, новый государственный

менеджмент, децентрализация (деконцентрация, аутсорсинг); введение экономических элементов регулирования управленческих процессов, сервисное администрирование, корпоративизм и неокорпоративизм и др. При этом все попытки направить развитие административной реформы к решению социальных вопросов, пересмотру системы учреждений, структуры и функций государственной администрации есть паллиатив, не только не приводящий к решению проблемы по существу, но и уводящий от целей, декларируемых в программах» [4].

Средствами разрешения данного конфликта в административной сфере, на наш взгляд, следует признать, во-первых, четкое (и непротиворечивое) законодательное регулирование административных институтов сервисного администрирования; во-вторых, увеличение прозрачности деятельности государственной администрации, направленной именно на решение задач публичного администрирования.

В заключение следует отметить, что на основании проведенного анализа можно констатировать, что главный вопрос современной России — ее становление как динамично развивающегося демократического государства. Достижение этой цели невозможно без эффективного функционирования системы

управления страной, поэтому проведение административной реформы — основополагающий фактор дальнейшего становления и развития российской государственности. Данный фактор многоаспектен и охватывает своим содержанием практически все сферы жизнедеятельности личности, гражданского общества, государства в целом. Неоспорима при этом ведущая роль административного права, которое из чисто управленческого трансформируется в сервисное, обслуживающее интересы личности, гражданского общества и государства.

Основой реформаторских усилий уже сегодня должно стать изменение взаимоотношений государства и гражданина, где государству должна быть отведена функция своеобразного «сервисного центра» по обслуживанию интересов человека и гражданина, а административному праву — функция юридического обеспечения такой деятельности. Таким образом, достижение целей построения правового государства и создание гражданского общества современной России было положено в основу проведения административной реформы, основополагающим замыслом которой является реформа системы государственного управления в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Стариков Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1988. С. 286.
2. *Воронов А. М.* Административно-правовой режим в теории и практике обеспечения общественной безопасности: монография. М.: Экономика, 2012. С. 154.
3. *Стариков Ю. Н.* Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 37–38.
4. *Вишняков В. Г.* URL: <https://www.hse.ru/data/2013/01/12/1303119682/AdmRaformaKonzepziya.doc>

REFERENCES

1. Starilov Yu. N. *Administrativnoe pravo: v 2 ch. Ch. 1: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy* [Administrative right: in 2 Parts. P. 1: History. Science. Subject. Rules]. Voronezh, Voronezh State University Press, 1988, p. 286 (in Russian).
2. Voronov A. M. *Administrativno-pravovoy rezhim v teorii i praktike obespecheniya obshchestvennoy bezopasnosti: monografiya* [Administrative legal regime in the public safety theory and practice: monograph] Moscow, Ekonomika, 2012, p. 154 (in Russian).
3. Starilov Yu. N. *Administrativnaya reforma: sposobstvuet li ona sovershenstvovaniyu administrativno-pravovogo regulirovaniya?* [Administrative reform: does it improve the administrative and legal regulation?]. *Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye problemy — Administrative and administrative procedural law. Vital problems.* Moscow, UNITY-DANA, Zakon i pravo — Law and right, 2004, pp. 37–38 (in Russian).
4. Vishnyakov V. G. Available at: <https://www.hse.ru/data/2013/01/12/1303119682/AdmRaformaKonzepziya.doc>