

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

© В.Е. СЕВРЮГИН

d212.274.06@yandex.ru

УДК 342.9

О ДОКТРИНЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье раскрывается понятие и содержание доктрины публичного управления в административном праве Российской Федерации.

SUMMARY. The article reveals the concept and content of public governance doctrine in the Administrative Law of the Russian Federation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Доктрина, публичное управление, публичная администрация, публичная власть.

KEY WORDS. Doctrine, public governance, public administration, public power.

Наука российского административного права до настоящего времени не имеет четко разработанной внятной доктрины* [1] публичного управления, публичной администрации, в то время как в странах континентальной Европы, континентальной системы административного права существование, смысл и значение административно-правовых доктрин изначально объяснимы значимостью отражаемых публичных интересов.

В энциклопедии «Британика», одном из самых известных и авторитетных изданий США, четко определено, что: «Административное право состоит из трех принципов и правовых норм, которые вместе составляют правовую матрицу публичной администрации» [2].

В России административное право как таковое существует более 200 лет и как всякое публичное право включало в себя императивные нормы и несло элементы властности.

Еще в дореволюционный период (до 1917 г.) структура административного права включала в себя темы и разделы об обустройстве и деятельности административных органов, акты этих органов, регулировало отношения гражданина с административной властью.

* Доктрина (от лат. doctrina) — учение, некоторое систематизированное учение, совокупность принципов.

Доктрина — учение, научная или философская теория, система, руководящий принцип. Учение, совокупность теоретических положений о какой-либо области знаний, явлений действительности.

В фундаментальных трудах по административному праву известных ученых-административистов дореволюционной России А.И. Елистратова, Н.Г. Дерюжинского и ряда других акцент делается на публично-правовых отношениях в области государственного публичного управления, правовых актов управления, на систему административных учреждений и институтов защиты публичных прав (особенно административной юстиции), а также на различие между личными, вещными и обязательственными правами, правами и обязанностями гражданина и администрации [3].

В советский период (1917-1990 гг.), когда государственное управление признавалось основным выражением организующей деятельности государства, советское административное право тесно связывается с государственным управлением [4].

В постсоветский период (начиная с 1991 г.) стало появляться много новых учебников по конституционному административному праву. Появилась новая отрасль российского публичного права — муниципальное право. Все они насыщены новым нормативным материалом. В своих учебниках, многочисленных научных трудах авторы исходят из закрепленного в современной России конституционного принципа разделения властей и по сути обосновывают главную идею государственного управления через призму деятельности органов исполнительной власти.

В целом же принципиальных изменений ни в понимании, ни в сущности, ни в структуре основных институтов современного административного права не произошло, хотя логика государственного строительства и в целом общественного развития его институтов, как социально ориентированных, в правовом государстве диктует необходимость внесения существенных изменений в теорию административного права.

В современный период в основном сохранена прежняя концепция административного права как управленческого права, предметом регулирования которого являются государственные управленческие отношения.

Одной из ключевых проблем современного административного права остается проблема соотношения государственного публичного управления и исполнительной власти. Отсутствие внятной доктрины публичного управления в административном праве Российской Федерации тормозит дальнейшее развитие публично-правовых институтов, таких как государственная служба (гражданская, военная, правоохранительная, альтернативная), система и структура исполнительной власти, административная юстиция и административное судопроизводство, административная ответственность и административное правонарушение, формы и методы государственного управления, правовые акты управления и др.

В науке административного права к настоящему времени сложилось устойчивое понимание того, что «государственное публичное управление» — понятие более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя, в известном смысле, производна от государственного управления. Она призвана, с одной стороны, определять объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное публичное управление — это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая, прежде всего, ее функциональную

(исполнительную) направленность. Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного публичного управления. Но не наоборот: не все такого рода звенья управления могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционно-правовом смысле, так как иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия, администрацию вуза или любого другого государственного учреждения (например, корпорацию или концерн и т.п.), то есть такие звенья системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

Исполнительная власть обладает значительным числом как конституционных, так и иных, закрепленных в законодательных и подзаконных актах полномочий во всех сферах осуществления государственной власти, что свидетельствует о закономерных тенденциях возрастания ее роли в жизни современного общества и государства.

В последние годы, особенно после принятия Конституции РФ в 1993 году, в юридической литературе появился целый ряд научных публикаций, в которых предприняты попытки по-новому осветить проблемы исполнительной ветви власти и дать ее сущностную характеристику [5].

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной публичной власти имеет ряд особенностей, которые и определяют ее сущность и основные черты.

Для исполнительной ветви власти характерны следующие признаки:

- Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, и в этом качестве тесно взаимодействует с законодательной и судебной ветвями.

- Исполнительная власть самостоятельна только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти как государственно-правового института, а субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).

Отличительным признаком исполнительной власти является то, что она реализуется в общегосударственном масштабе в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера.

Исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования, полиция, службы внутренней и внешней безопасности и т.д.

Исполнительная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации организуется и осуществляется на началах федерализма. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение

предметов ведения и полномочий между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации. Исполнительная власть не может отождествляться с административной властью. Подобное отождествление неправомерно, так как административная власть, как правило, связывается с реализацией полномочий внесудебного, т.е. административного принуждения. Однако административное принуждение является лишь одним из средств достижения целей, стоящих перед исполнительной деятельностью.

Введение в действующую Конституцию РФ, и, соответственно, в научный и законодательный оборот сравнительно нового термина «исполнительная власть» не снимает с повестки дня актуальную проблему их соотношения, т.е. вопросы о системе этих близких, но далеко не тождественных понятий, о принципах государственного публичного управления и исполнительной власти и др.

В юридической литературе понятие «государственное управление» является устойчивым и имеет несколько признаков:

во-первых, это деятельность органов специально созданных государством для реализации функций государственного публичного управления;

во-вторых, это деятельность государственных органов исполнительно-распорядительного характера;

в-третьих, это подзаконная, подконтрольная законодательной власти государственная властная деятельность;

в-четвертых, это деятельность организующая, направленная на практическое исполнение законов [6].

Таким образом, на смену традиционно широко употребляемого в законодательстве и юридической литературе термина «государственное управление» и производных от него терминов «государственно-управленческая деятельность», «исполнительно-распорядительная деятельность» пришел новый конституционный термин, который деятельность как категорию, реализующую исполнительную власть, не воспринимает. Хотя во многих Федеральных законах и подзаконных актах термин, посвященный государственному управлению, сохранен (например, в КоАП РФ, Водном кодексе РФ, Лесном кодексе РФ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» и др.). И это вполне объяснимо и понятно.

Сама по себе любая публичная власть означает способность и возможность оказывать определяющее воздействие на поведение других лиц, подчинять их поведение своей воле. Власть без субъекта, правомочно реализовать данные качества, является пустой абстракцией. Поэтому любому варианту государственной публичной власти (законодательной, судебной, исполнительной) должен соответствовать государственный орган, наделенный полномочиями по ее реализации. Так, законодательной власти соответствуют законодательные (представительные) органы, представленные Федеральным собранием РФ (ст. 94 Конституции РФ), судебной власти — судебные органы (ст. 118 Конституции РФ). Что касается исполнительной власти, то ее в соответствии со ст. 110 Конституции РФ осуществляет Правительство РФ. На самом деле осуществление всей исполнительной власти РФ не входит в исключительную прерогативу Правительства РФ. В данном случае подмена ранее существовавшей формулировки «Исполнительная власть» в главе 6 ныне действующей Конституции РФ на «Правительство Российской Федерации» является некорректной и неточной.

Причиной отказа от термина «исполнительная власть» в главе 6 Конституции РФ, видимо, являлось наделение Президента РФ обширными избыточными функциями в сфере исполнительной власти. В то же время Президент РФ формально не возглавляет исполнительную власть и не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Данное положение Конституции РФ, наделяющее Президента РФ большими полномочиями в сфере исполнительной власти, входит в прямое противоречие с п. 1 ст. 110 Конституции РФ, на что в свое время обращали внимание ученые-конституционалисты» [7].

Наличие в названных ветвях государственной власти соответствующих государственных органов свидетельствует о том, что в государственно-властном механизме происходит разделение юридически-властных полномочий по практической реализации функций каждой из ветвей государственной власти. В этом и состоит подлинный смысл разделения властей в Российской Федерации.

Так, если законодательная власть реализует государственно-властные полномочия путем законотворчества, то для судебной власти характерно осуществление государственно-властных полномочий в форме конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, в процессе которого обеспечивается судебная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, установленных законодательной властью. Что же касается исполнительной ветви государственной власти, то совершенно очевидно, что введенный в действие закон до того, как возникает необходимость в защите его требований, объективно нуждается в исполнении. Очевидно и то, что сам законодатель не в состоянии выполнить данную функцию. Поэтому возникает необходимость в функции исполнительной власти по практической реализации, то есть практическому исполнению на всей территории Российской Федерации принятых законодательной властью общеобязательных нормативно-правовых актов. Следовательно, функциональное назначение исполнительной власти реализуется в исполнительной деятельности органов исполнительной власти. По своей сути исполнительная деятельность является административной (или государственно-управленческой, исполнительно-распорядительной).

Исполнительная власть не может существовать вне системы органов государственного публичного управления, реализующих ее функции и назначение. Поэтому организация и деятельность исполнительной власти на современном этапе развития российской государственной власти — это организация и функционирование ее органов — органов государственного публичного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, функции, компетенцию, структуру и соответствующий управленческий персонал.

По существу и сейчас реализация исполнительной власти в РФ сохранила все ее качества, несмотря на исключение устоявшегося термина «государственное управление» из текста Конституции РФ. Профессор Ю.Н. Старилов, обращая внимание на данный конституционный пробел, пишет, что, несмотря на отсутствие в Конституции РФ 1993 года термина «государственное управление», практическое государственное управление постоянно и непрерывно осуществляется посредством образования и наделения соответствующей компетенцией специально созданных для этих целей государством исполнительных органов государственной власти [8].

Исходя из сложившегося в юридической литературе понимания и корректного отношения к конституционным нормам, включивших в законодательный

и научный оборот новые терминологические понятия об исполнительной власти, об органах, ее реализующих, следует подразумевать повседневно осуществляемую государственную управленческую деятельность.

Государственная управленческая деятельность есть необходимое условие существования всякого демократического цивилизованного государства и общества. Следовательно, государственное публичное управление — это правовая форма реализации исполнительной власти.

Изложенные выше характерные признаки и особенности понятий «государственное публичное управление» и «исполнительная власть» дают необходимую основу для доктринального решения вопроса о их соотношении.

Государственное управление практически осуществляется в рамках системы государственной власти и базируется на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности исполнительных органов, по существу являющихся органами государственного публичного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти. Следовательно, государственное публичное управление — это вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является по существу политико-правовой категорией, в то время как государственное публичное управление — категорией организационно-правовой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Философский энциклопедический словарь. М., 1989, с. 181; Советский энциклопедический словарь. М., 1990, С. 407; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. с. 346.
2. Энциклопедия «Британика». Т. 1. Чикаго, 1961. С. 165.
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Изд. 2-ое. М., 1917. С. 1-67.
4. Лунев А.Е. Административное право. М., 1967.
5. Бачило И.Л. Административная реформа в России: научно-практическое пособие. М., 2006; Исполнительная власть в России. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998; Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9, 10; Тихомиров Ю.А. Административная реформа и правовое обеспечение государственного управления. М., 2004 и другие.
6. Атаманчук Г.В. Государственное управление. Проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975. С. 14; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1985.
7. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 1997. С. 159.
8. Стариков Ю.Н. Общее административное право: учебник. Воронеж.: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 23.