

Теоретические подходы к определению предмета административного права и процесса¹

Р. В. НАГОРНЫХ – профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

В статье обосновываются выводы о том, что предмет современного административного права и процесса России является комплексным многоаспектным правовым явлением, включающим в себя разнообразные общественные отношения. Основу конституционной модели предмета современного административного права и процесса составляют общественные отношения в области защиты прав и свобод личности посредством ограничения усмотрения и произвола в публичном управлении, развития институтов судебного и общественного контроля за деятельностью публичной администрации, а также разнообразные общественные отношения по поводу формирования архитектуры публичной власти, непосредственного осуществления административной правоприменительной деятельности в сфере публичного управления, создания международных организаций, наделенных административными полномочиями в области осуществления межгосударственного взаимодействия и координации, надгосударственного административного регулирования, контроля в области защиты национальных и общемировых интересов по обеспечению безопасности, экономического и культурного развития различных государств и народов, и непосредственного участия отечественных субъектов публичного управления в их деятельности.

Ключевые слова: государственное управление; административно-правовое регулирование; предмет административного права; полицейское право.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Для цитирования: Нагорных Р. В. Теоретические подходы к определению предмета административного права и процесса. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 2 (12), с. 138–149, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-138-149.

Theoretical approaches to the definition of the subject of administrative law and process²

R. V. NAGORNYKH – Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Dsc. of Law, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

¹ Статья подготовлена на основе ранее опубликованных работ автора и является их логическим развитием. В частности, отдельные фрагменты работы опубликованы в статье «Трансформация предмета административного права в условиях становления административного конституционализма в современной России» (Научные труды. Российская академия юридических наук : сб. ст. М., 2020. С. 61–66).

The article was prepared on the basis of the previously published works of the author and is their logical development. In particular some fragments of the work were published in the article "Transformation of the subject of administrative law in the conditions of the formation of administrative constitutionalism in modern Russia" (Scientific works. Russian Academy of Legal Sciences: collection of articles. M., 2020, pp. 61–66).

The article substantiates the conclusions that the subject of modern administrative law and process in Russia is a complex multifaceted legal phenomenon that includes various social relations. The basis of the constitutional model of the subject of modern administrative law and process is public relations in the field of protecting the rights and freedoms of the individual by limiting discretion and arbitrariness in public administration, the development of institutions of judicial and public control over the activities of public administration as well as various public relations regarding the formation of the architecture of public power, direct implementation of administrative law enforcement activities in the field of public administration, the creation and direct participation of domestic subjects of public administration in the activities of international organizations endowed with administrative powers in the field of interstate interaction and coordination, supranational administrative regulation, control in the field of protecting national and global interests in ensuring security, economic and cultural development of various states and peoples.

Key words: public administration; administrative and legal regulation; subject of administrative law; police law.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

12.00.01 – Theory and history of law and state; history of doctrines about law and state.

For citation: Nagornykh R. V. Theoretical approaches to the definition of the subject of administrative law and process. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 2 (12), pp. 138–149, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-138-149.

Определение предмета административного права и процесса как отрасли современного российского права является, пожалуй, наиболее значимой проблемой административно-правовой науки. От решения вопроса о том, какие именно общественные отношения подлежат административно-правовому регулированию, зависят построение всей системы публичного управления в обществе, ее эффективность в решении задач социального развития, защиты прав и свобод личности, обеспечения интересов общества и государства.

Особенностью теоретического осмысления проблем предмета отечественного административного права является его постоянная трансформация, обусловленная как внешними факторами, связанными с процессами преобразования идеологии, государственной политики, правовой доктрины, государственного строя и системы государственного управления (публичной администрации), так и изменениями во внутренней структуре административного права, обусловленными ее усложнением, структуризацией, изменением баланса публично-правового и частноправового регулирования, форм, методов и функций регулирования и т. п.

Появление административного права в качестве самостоятельной науки и отрасли законодательства связано с длительными процессами обособления и уточнения предмета правового регулирования, его вычленения из правовой среды. Рассуждая о предмете административного права в его

догматическом понимании, то есть ограничив предмет административного права именно правовыми общественными отношениями в сфере публичного управления, следует согласиться с оценкой Э. Н. Берендса и оставить за пределами нашего рассмотрения отношения в области политики управления и экономики¹, что было свойственно и ранней камералистике, и европейскому полицейскому праву XIX в.

Выше уже говорилось о том, что становление предмета советского административного права было связано с глубокой политической ревизией правовой системы государства в конце 1920-х и середине 1930-х гг. Его формирование носило довольно противоречивый характер и было обусловлено отказом от взглядов дореволюционных административистов и созданием новой концепции советского социалистического административного права.

Широкая научная дискуссия по поводу предмета административного права развернулась в послевоенные годы, в связи с чем заслуживают внимания позиции ряда ведущих ученых того времени. В частности, авторы изданного в 1950 г. учебника по советскому административному праву В. А. Власов, И. И. Евтихийев, С. С. Студеникин полагали, что «советское социалистическое административное право представляет собой совокупность юридических норм, которые в процессе организации и осуществления исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов регулируют общественные отношения между

гражданами и органами государства, между общественными организациями и органами государства и между последними и определяют как права и обязанности граждан и общественных организаций в сфере этой деятельности, так и организацию, полномочия и ответственность исполнительных и распорядительных органов, практически осуществляющих задачи завершения строительства социализма и постепенного перехода от социализма к коммунизму»². Как видно из определения, авторами отчетливо выстроена иерархия общественных отношений, в которой отношения между гражданами и органами государства занимают основное место, последними рассмотрены отношения внутри системы органов государства, что, безусловно, представляет интерес с точки зрения современного демократического правопонимания. В данном определении еще звучат отголоски старой дореволюционной догмы русского административного права.

Безусловно, подобная позиция вызвала серьезные возражения и критику в научной среде. В частности, Г. И. Петров, отождествляя государственное управление с исполнительно-распорядительной деятельностью государства, рассматривал предмет административно-правового регулирования в максимально широком значении как общественные отношения, складывающиеся в сфере всей исполнительной и распорядительной деятельности³, не разделяя их по субъектному составу, поскольку исполнительно-распорядительные отношения относятся, по его мнению, к «единому предмету регулирования административного права – управленческим общественным отношениям»⁴. В понимании Г. И. Петрова, предмет административного права охватывает все без исключения исполнительно-распорядительные отношения в государственном и даже общественном управлении⁵.

В то же время Ц. А. Ямпольская в противовес широкой трактовке предмета административного права отмечала, что «фактически предмет советского административного права значительно уже в смысле объема регулируемой деятельности и значительно шире в смысле субъектов этой деятельности», а «нормами административного права регулируются только те возникающие в процессе исполнительной и распорядительной деятельности отношения, которые появляются в связи с образованием, организационным построением и организацией деятельности органов государственного

управления, т. е. в связи с организацией органов государственного управления и организацией их деятельности»⁶.

Несмотря на то, что в приведенных позициях имеют место разные толкования предмета административного права, обе точки зрения укладываются в доминирующую в тот период управленческую концепцию советского административного права, в которой центральное место отводилось раскрытию именно сущности и содержания исполнительно-распорядительной функции государства, и, соответственно, содержание предмета административного права определялось через описание исполнительно-распорядительной деятельности аппарата государственного управления.

И не случайно фундаментальный труд Ю. М. Козлова, вышедший в 1967 г. и посвященный характеристике сущности советского административного права как отрасли социалистического права, был назван «Предмет советского административного права»⁷. При этом в данной работе наряду с определением круга общественных отношений, регулируемых административным правом, то есть его предмета, были подвергнуты детальному научному анализу особенности методов, системы административного права, административно-правовых норм, административно-правовых отношений и источников административного права.

Предложенная Ю. М. Козловым управленческая модель предмета советского административного права, основанная на иерархическом построении общественных отношений и их субъектной классификации, на долгие годы, а по сути дела до настоящего времени, стала основой для определения самих административно-правовых отношений и их группирования в рамках предмета административного права.

Классическое определение предмета советского административного права, предложенное Ю. М. Козловым, включало в себя следующие общественные отношения:

- между различными органами советского государственного управления по вертикали, то есть между вышестоящими и нижестоящими органами (например, между Советом министров СССР и отдельным министерством, между исполнительным комитетом местного Совета и его отделом);

- различными органами советского государственного управления, не связанными между собой отношениями подчиненности (например, между исполнительным комите-

том местного Совета и местными органами транспорта, связи и т. п.);

– различными органами государственного управления и подчиненными им предприятиями, организациями, учреждениями (например, между министерством и заводом);

– различными органами государственного управления и общественными организациями;

– различными органами государственного управления и гражданами⁸. Эти отношения являлись наиболее типичными и характерными для советского государственного управления и, соответственно, административного права, поскольку, как это отмечал Ю. М. Козлов, «все указанные виды общественных отношений складываются в связи с осуществлением задач советского государственного управления»⁹.

Отечественная управленческая концепция предмета административного права, получившая фундаментальное развитие в 1960–1980-е гг. и являвшаяся доминирующей на всем протяжении существования Советского государства, не утратила своей актуальности и в настоящее время, а субъектный подход к определению предмета административного права продолжает оставаться актуальным и сегодня. В частности, Л. Л. Попов и М. С. Студеникина в качестве предмета административного права рассматривают общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации исполнительной власти, осуществления государственно-управленческой деятельности, в том числе:

а) между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);

б) несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрации двух областей);

в) субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, холдинги, концерны и проч.), предприятиями и учреждениями;

г) субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями, предприятиями, учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т. п.);

д) субъектами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;

е) субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

ж) субъектами исполнительной власти и гражданами¹⁰.

Вместе с тем в постсоветский период управленческий подход к определению предмета административного права подвергся серьезному переосмыслению в научной среде. В этом контексте наиболее примечательна позиция К. С. Бельского, в работах которого управленческий подход к пониманию сущности административного права был подвергнут наиболее резкой критике и приводились аргументы в пользу более глубокого обособления в предмете административно-правового регулирования охранительных (полицейских) отношений, по сути, в том значении, в котором они рассматривались еще в дореволюционном полицейском праве.

Обосновывая необходимость своего рода реабилитации полицейского права или, по крайней мере, рассмотрения его как подотрасли современного административного права, К. С. Бельский выделил четыре основных вида полицейских отношений, которые входят в предмет современного административного права: 1) организационно-полицейские; 2) надзорно-полицейские; 3) административно-принудительные; 4) квазиполицейские отношения между гражданами¹¹. При этом им предложена дуалистическая трактовка предмета административного права как совокупности, с одной стороны, управленческих (организационно-правовых) отношений, а с другой – охранительных (полицейских) отношений в области поддержания общественного порядка, общественной безопасности, административной ответственности, административного принуждения и др.

В той или иной степени поддержку идей обособления полицейского права либо рассмотрения его как подотрасли административного права можно найти в работах И. Ш. Килясханова¹², Б. П. Елисеева и И. И. Кучерова¹³, И. И. Мушкета¹⁴ и др. Наиболее яркой в этом контексте представляется точка зрения Ю. П. Соловья, которого следует отнести к числу наиболее последовательных сторонников возрождения полицейского права.

Аргументы о необходимости возрождения полицейского права, приводимые Ю. П. Соловьем, при всей их допустимости вызывают

и ряд довольно существенных замечаний. В частности, ученый, рассматривая управленческую концепцию административного права и утверждая, что «предмет полицейского права существенно обособлен и по своему содержанию заметно отличается от многих иных отношений, опосредуемых административным правом»¹⁵, говорит о возможности рассмотрения полицейского права как одной из подотраслей права административного. Одновременно с этим Ю. П. Соловей пишет, что «вообще “управленческое право” – это, на мой взгляд, во многом надуманное понятие: ведь по сути полицейская деятельность есть не что иное, как особая разновидность социального управления, и синонимом управленческому праву служит само административное право»¹⁶. Противоречивость позиции автора со всей очевидностью видна в приведенном определении. Ведь если следовать его логике, что полицейская деятельность есть разновидность социального управления, а управленческое право есть право административное, то полицейская деятельность есть не что иное, как административная деятельность правоохранительных органов исполнительной власти, и это невозможно отрицать. И, самое главное, в этой связи нельзя говорить о каком-либо обособлении полицейского права в рамках права административного.

В силу признания того, что управленческие отношения пронизывают всю полицейскую деятельность, Ю. П. Соловью для обоснования авторской позиции приходится давать довольно своеобразную трактовку таким базовым понятиям, как общественный порядок и полицейская деятельность, вплоть до того, что «отношения в сфере общественного порядка... вовсе не равнозначны полицейско-правовым отношениям» и «не всякая полицейская деятельность является полицейской»¹⁷, что уже само по себе воспринимается довольно неоднозначно.

Вместе с тем в современной литературе дуалистический подход к пониманию предмета административного права (деление на административно-управленческое и административно-охранительное право) находит своих сторонников и наиболее системно представлен в рамках инструментальной концепции административного права¹⁸.

В целом соглашаясь с тем, что богатое наследие отечественной и зарубежной полицистики должно быть тщательно исследовано на предмет возможной реконструкции либо рецепции в современное административное право, следует выска-

зать несколько принципиальных замечаний по этому поводу.

Во-первых, теория и практика так называемой полицейской (охранительной), а по сути, административной деятельности правоохранительных органов успешно развивались в советском административном праве. Стоит напомнить, что плеяда авторитетных административистов (М. И. Еропкин, И. И. Вереемеенко, Ф. Е. Колонтаевский, А. П. Корнев, А. Е. Лунев, Л. Л. Попов, А. П. Шергин, В. А. Юсупов и др.)¹⁹ в своих фундаментальных работах раскрывали различные аспекты административной деятельности органов внутренних дел и других государственных органов именно в рамках управленческой концепции административного права, тем самым доказывая единство и тесную взаимосвязь административного (управленческого) права и административной (охранительной) деятельности.

Во-вторых, современные авторы довольно резонно обращают внимание на то, что «тащить» в сегодняшний день архаичный груз старых представлений, зачастую даже не задумываясь... как в современных условиях могут быть восприняты те или иные прогрессивные для своего времени идеи, едва ли на пользу обновляемому административному праву... Не менее вредны для этого процесса, а также процесса возможной институализации полицейского права в том или ином статусе искажения анализируемой правовой материи, гипертрофия своего видения путей развития административного и полицейского права, перспектив совершенствования механизма административно-правового регулирования, повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти»²⁰.

В-третьих, дуалистическая концепция предмета административного права не охватывает все существующие общественные отношения, регулируемые современным административным правом. Сегодня предмет административного права трансформируется с учетом демократизации общественной жизни и расширения сферы негосударственного публичного управления, что неизбежно приводит к сужению сферы прямого административного вмешательства, расширению косвенного (экономического) воздействия, а также диспозитивных (административно-договорных) начал в публичном управлении. Это в свою очередь приводит к необходимости развития институтов как государственного, так и негосударственного управления и контроля

за деятельностью субъектов административно-правовых отношений, совершенствования институтов судебной и внесудебной защиты прав и свобод личности во взаимоотношениях с государственными органами.

В-четвертых, охранительная функция административного права является полифункциональной²¹ и неразрывно связана с функцией управленческой, поскольку осуществляется в сфере публичного управления и в подавляющем большинстве случаев ее применение обусловлено необходимостью защиты именно публичных общественных интересов. Соответственно, общественные отношения в области охраны общественных отношений в сфере публичного управления, связанные с применением различных видов административного принуждения и административной ответственности, являются неотъемлемой частью предмета административного права.

Кроме того, существует и точка зрения о целесообразности обособления охранительных норм административного права в рамках уже не полицейского, а административно-деликтного права²². При этом в качестве предмета административно-деликтного права предлагается рассматривать именно отношения в области административной ответственности, исключив огромный пласт общественных отношений в области иных видов административного принуждения. Подобный подход довольно сильно противоречит устоявшимся в современном административном праве положениям о единстве управленческих и охранительных начал в предмете административно-правового регулирования, его институциональной природе и подвергается критике в научной среде. В частности, А. А. Гришковец справедливо обращает внимание на недопустимость искусственного дробления предмета административного права на более мелкие отрасли, в том числе путем выделения так называемого административно-деликтного права²³.

В-пятых, в качестве важного направления совершенствования современного административного права рассматриваются общественные отношения в области административного судопроизводства, которые занимают вполне самостоятельное место в предмете административного права и не могут быть рассмотрены в рамках описанной выше дуалистической концепции. В связи с этим среди современных административистов все больше сторонников находит позиция, согласно которой административ-

ное право регулирует общественные отношения, возникающие при осуществлении властной деятельности государственной администрации (органов исполнительной власти), муниципальной администрации (исполнительных органов местного самоуправления) и административного судопроизводства²⁴. Не останавливаясь на более детальной оценке дуалистической концепции предмета административного права, необходимо обратить внимание на наиболее существенные задачи развития административного права в условиях демократизации российского общества.

Конституционная демократическая модель современного российского государства должна подразумевать и наличие новой демократической архитектуры исполнительной власти, а точнее, всей публично-правовой надстройки, осуществляющей организационную исполнительно-распорядительную деятельность в сфере управления делами общества и государства. И в этой связи очень важным становится понимание административного права не просто как отрасли, регулирующей общественные отношения при «осуществлении властной деятельности» либо «практической реализации» исполнительной власти, а отрасли, определяющей правовые рамки или, если хотите, правовые пределы публичной администрации по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности, установление в качестве приоритета функционирования исполнительных органов базовой конституционной ценности – прав и свобод человека и гражданина – и обеспечение неформального функционирования механизмов защиты этих прав и свобод от произвола публичной администрации.

Подобное понимание задач современного административного права, которое и должно определять содержание его предмета, является общемировым цивилизационным достижением, позволяющим установить соотношение индивидуальной свободы личности и интересов общества и государства. Именно поэтому основной методологической константой определения новой архитектуры предмета административного права должно стать регулирование отношений, «возникающих между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны

того или иного чиновника государственного аппарата»²⁵.

Изучение отечественной и зарубежной литературы по административному праву подтверждает эту точку зрения. Так, например, еще в 1914 г. известный отечественный административист А. И. Елистратов, разрабатывая идеи положения личности в правовом государстве в рамках старой до-революционной догмы русского административного права, видел главную задачу административного права «в упорядочивании отношений между людьми в области государственного управления посредством ограничения административного усмотрения должностных лиц правом, ибо система усмотрения подрывает в населении чувство права и справедливости, так как со справедливостью несовместим и самый благодетельный произвол»²⁶.

В зарубежном европейском и североамериканском административном праве того периода господствующей также являлась идея о том, что административное право, будучи частью публичного права, определяет организацию и компетенцию административных органов и указывает отдельным лицам средства правовой защиты от нарушения их прав, то есть предметом административного права являются характер и способ осуществления административной власти, а также система защиты от административных действий публичной администрации²⁷.

При наличии довольно заметных отличий в понимании административного права в континентальной Европе, Великобритании и США концепции административного права сходятся в одном: административное право предназначено для регулирования деятельности публичной власти и защиты граждан от ее произвола.

В работе одного из крупнейших американских административистов конца XIX – начала XX вв. Ф. Дж. Гудноу²⁸ «Принципы административного права Соединенных Штатов» административное право определялось как «часть права, определяющего компетенцию органов, исполняющих закон, и индивидуальные средства правовой защиты»²⁹, то есть определяющего характер и способы осуществления административной власти, а также систему защиты от административных действий.

Другой выдающийся американский административист первой половины XX в. Э. Фройнд полагал, что административное право представляет собой «свод законов,

который разрабатывается таким образом, чтобы регулировать и ограничивать чрезмерные действия, не затрагивая конституционные вопросы. Его предметом является управление государственными делами, в отличие от законодательства, с одной стороны, и от юрисдикции судов – с другой...»³⁰.

В работах современного специалиста Д. Машоу предмет американского административного права рассматривается через описание трех основных групп общественных отношений:

- во-первых, это отношения между исполнительной администрацией и другими политическими ветвями власти, в которых административное право приобретает конституционный характер и касается вопросов разделения властей, а также делегирования полномочий различным субъектам по осуществлению публичных административных действий;

- во-вторых, административное право касается внутренних структур и процедур, которые необходимы для осуществления законных административных действий. Эта часть американского административного права затрагивает конституционные, законодательные и подзаконные аспекты регулирования различных правовых процедур. При этом процедурные проблемы настолько доминируют в современной американской концепции административного права, что административный процесс все чаще рассматривается как самостоятельная отрасль американского публичного права;

- в-третьих, американское административное право значительное внимание уделяет наличию и контурам средств судебной защиты для проверки законности административных действий. В современных учебниках по административному праву судебный контроль за административными действиями занимает большое место. Даже в тех случаях, когда речь идет о предметах политического контроля администрации и необходимых административных процедурах, студентам предлагается рассматривать эти вопросы в основном через призму судебного контроля и судебного толкования³¹.

Эти же особенности характерны и для современного административного права Великобритании, в котором особое внимание уделяется именно роли судебного контроля за деятельностью публичной администрации в защите конституционных прав и свобод человека. В специальной литературе по вопросам конституционного и административного права

тивного права Великобритании разделы, посвященные административному праву, обычно начинаются с описания конституционной роли судебного контроля (рассмотрения) в публичном управлении. «Судебный контроль представляет собой средство, с помощью которого суды контролируют осуществление государственной власти. Правительственные ведомства, местные органы власти, трибуналы, государственные органы и агентства, осуществляющие полномочия, имеющие правительственный характер, должны осуществлять свои полномочия законным образом. Судебный контроль разработан с целью обеспечения того, чтобы государственные органы, которые осуществляют законодательную или судебную власть, находились в пределах предоставленной власти. Судебный контроль связан с законностью принятого решения, а не с существом конкретного решения. Соответственно, задача судей состоит в том, чтобы осуществление любых полномочий, которые были делегированы министрам и административным и судебным органам, было законным в соответствии с полномочиями, предоставленными этому органу парламентским актом»³².

На сложный, «мозаичный» характер современного административного права обращает внимание и выдающийся французский административист Г. Бребан. По его мнению, предмет административного права «включает в себя значительную часть норм о государственном управлении»³³ с некоторыми исключениями, связанными с исполнительно-распорядительной деятельностью в сфере государственной политики, а также в сфере частнопредпринимательской и производственной деятельности с участием государства. Рассматривая предмет современного французского административного права, Г. Бребан выделяет три основные группы общественных отношений:

– во-первых, отношения, в которых государственному аппарату принадлежит исключительная монополия (армия, правосудие, почта и т. д.);

– во-вторых, отношения, в которых государственное управление раздваивается, то есть осуществляется совместно с другими участниками правоотношений (предприятиями и гражданами). К этой сфере относится управление школами, лечебно-медицинскими учреждениями, жилым фондом, транспортом и т. д.;

– в-третьих, отношения, в которых государственное вмешательство носит исклю-

чительный характер, то есть когда частная инициатива не приводит к успеху либо необходимо решить проблемные ситуации³⁴.

При этом французскими исследователями обращается внимание и на то, что описанная выше дуалистическая трактовка предмета административного права является довольно устаревшей, а круг общественных отношений, регулируемых административным правом, должен рассматриваться прежде всего с плюралистической позиции. Плюралистическая трактовка предмета административного права основана на интеграции централизованного государственного управления (франц. *la centralisation* – централизация) и децентрализованного государственного регулирования и участия в управлении (франц. *la décentralisation, la déconcentration* – децентрализация, деконцентрация). В свою очередь децентрализация и деконцентрация как организационные формы государственного управления рассматриваются довольно широко и предусматривают как обычное делегирование полномочий публичным субъектам (например, органам местного самоуправления либо специально создаваемым государственными организациями и учреждениям), так и передачу полномочий негосударственным структурам (например, профсоюзам и иным общественным организациям), а в ряде случаев и коммерческим организациям и частным лицам на основании лицензий и жесткого государственного контроля (например, государственным корпорациям, предприятиям с государственным участием и т. п.)³⁵.

Важной особенностью развития современного американского и западноевропейского административного права является и концепция глобального административного права. В частности, профессор Высшей нормальной школы в Пизе (Италия) С. Кассезе обращает внимание на то, что глобальное административное право развивается для решения наднациональных и национальных проблем, в том числе для «укрепления национальной демократии и верховенства права, для повышения взаимной подотчетности между нациями или для уменьшения асимметрии между нациями» посредством создания «глобальных регуляторных режимов, включающих законодательство (договоры, правила, политики, стандарты, мягкое право) без законодательных органов», а также предусматривающих осуществление функций по урегулированию споров «через различные квазисудебные надзорные органы и

реализацию этих функций управления без исполнительной власти через косвенное регулирование», а также «путем мониторинга и контроля за их осуществлением и исполнением через национальные органы»³⁶.

Следует заключить, что современное административное право в наиболее развитых демократических государствах имеет многовекторную направленность, которая определяется, с одной стороны, исторической и национальной спецификой правовых систем различных государств, а с другой – находится в едином русле глобального демократического развития правовых моделей управления, в которых ключевое значение имеют права и свободы человека и гражданина. Модель нового публичного управления (New Public Management), зародившаяся в середине 1980-х гг. в Австралии, Великобритании, Новой Зеландии, получившая в настоящее время широкое распространение в большинстве демократических государств и основывающаяся на четырех основополагающих принципах (демократизации, децентрализации, де бюрократизации и делегирования³⁷), приобрела общемировое значение в построении публичной администрации. Принципы нового публичного управления являются следствием реализации концепции административного конституционализма, пришедшего на смену концепции административного государства. Особенностью его применения становятся отказ государства от прямого административного вмешательства в сфере социально-экономического и социально-культурного развития, расширение сети негосударственных субъектов публичного управления. При этом важнейшим первичным условием жизнеспособности такой модели управления является гарантированность прав и свобод личности от произвола публичной администрации, то есть отказ от административной (административно-командной) системы государственного управления и предоставление гражданам возможностей широкого участия в управлении общественными и государственными делами. Эта модель определяет современный облик предмета административного права в развитых западных демократиях.

Все сказанное позволяет не только подойти к пониманию сущности и содержания предмета современного российского административного права, но и определить приоритеты его развития в рамках концепции административного конституционализма на десятилетия вперед.

Размышляя о перспективах совершенствования административно-правового регулирования в нашей стране, И. И. Веременко писал: «...проведенные реформы коренным образом не затронули действующую в советское время административно-командную систему. Что же необходимо, как представляется, сделать для ее конструктивного реформирования? Во-первых, ввести управление исполнительной власти в рамки Закона. Во-вторых, сделать его подотчетным не только Президенту, но и народу. В-третьих, открыть управление для внешнего и независимого контроля... В-четвертых, радикальным образом перестроить отношения, складывающиеся между исполнительной властью, ее органами и должностными лицами с гражданами, изменить баланс прав и обязанностей сторон, исправить имеющиеся здесь перекосы»³⁸.

Однако приведенные меры следует рассматривать как значительный, но всего лишь первый шаг на пути кардинальной трансформации административного права в нашей стране. Вполне очевидно, что первоочередными задачами совершенствования предмета административного права и механизма регулирования административно-правовых отношений следует считать ограничение административного произвола в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, развитие институтов общественного и государственного, прежде всего судебного, контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Эта задача может быть решена посредством скорейшей разработки и принятия законов в области контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти, например, таких как «О государственном управлении», «Об административных процедурах», «О государственных должностях» и др.

Вторым необходимым шагом совершенствования административно-правового регулирования должно стать проведение реформы системы органов государственного управления (прежде всего системы органов исполнительной власти) в части их демократизации, де бюрократизации, децентрализации и делегирования полномочий. В нашей стране должен произойти окончательный отказ от административно-командной системы управления и должен быть осуществлен переход к социальному государству, основанному на партнерских отношениях между органами публичной администрации и гражданами, общественными объединениями, предприятиями, организациями и

учреждениями различных организационно-правовых форм. Важнейшим признаком социального государства должна стать административно-правовая гарантированность высоких социальных стандартов жизни граждан, предусматривающих достойный уровень заработной платы, пенсий и социальных пособий, образования и здравоохранения.

И, наконец, третьим направлением развития системы административно-правового регулирования и предмета этого регулирования должна стать комплексная международная интеграция в решении важнейших наднациональных проблем (безопасность, экология и природопользование, транспорт, связь и коммуникации, образование, здравоохранение и т. д.), затрагивающих базовые права и свободы человека в различных государствах. При этом Российская Федерация как полноправный член международного сообщества должна не только развиваться в русле общемировых тенденций демократизации, но и самостоятельно активно генерировать создание наднациональных систем публичного управления и регулирования в сфере своих национальных интересов, осуществлять координацию их деятельности.

Таким образом, предмет современного административного права и процесса является комплексным многоаспектным правовым явлением, включающим в себя разнообразные общественные отношения по поводу:

– во-первых, защиты прав и свобод личности посредством ограничения усмотрения и произвола в публичном управлении, развития институтов судебного и общественного контроля за деятельностью публичной администрации;

– во-вторых, формирования архитектуры исполнительной власти и других субъектов публичной администрации, в том числе системы и структуры, полномочий и компетенции органов исполнительной власти, а также системы взаимоотношений с другими ветвями государственной власти, местным самоуправлением, политическими и общественными объединениями, предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм, учреждениями и гражданами;

– в-третьих, непосредственного осуществления административной правоприменительной деятельности в сфере публичного управления;

– в-четвертых, создания международных организаций, наделенных отдельными административными (квазиадминистративными) полномочиями в области осуществления межгосударственного взаимодействия и координации, надгосударственного административного регулирования, контроля в области защиты национальных и общемировых интересов по обеспечению безопасности, экономического и культурного развития различных государств и народов, и непосредственного участия национальных субъектов публичного управления в их деятельности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права. Т. 1. Обзор истории административного права и истории его литературы. Вып. 1. М., 2011.

² Власов В. А., Евтихийев И. И., Студеникин С. С. Советское административное право : учеб. М., 1950. С. 14.

³ См.: Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 110.

⁴ Там же. С. 103.

⁵ См.: Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л., 1970. С. 28.

⁶ Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 4.

⁷ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967.

⁸ См.: Там же. С. 8.

⁹ Там же.

¹⁰ См.: Административное право : учеб. / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 29–30.

¹¹ См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М., 2004. С. 49.

¹² См.: Килясханов И. Ш. «Полицейское право» и административно-правовые реалии // Полиц. право. 2005. № 3 (3). С. 12–22.

¹³ См.: Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права // Гос-во и право. 2001. № 12. С. 45–53.

¹⁴ См.: Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право. СПб., 1998.

¹⁵ Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полиц. право. 2005. № 1. С. 9.

¹⁶ Там же. С. 10.

¹⁷ Там же. С. 11.

¹⁸ См., например: Актуальные проблемы административного права и процесса : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [М. В. Костенников и др.]. 2-е изд., переаб. и доп. М., 2017. С. 392–406.

¹⁹ См., например: Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973; Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции : моногр. М., 1975; Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996; Коре-

- нев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978; Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961; Юсупов В. А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979; Шергин А. П. Проблемы административной юрисдикции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979.
- ²⁰ Аврутин Ю. Е. Полицейское право современной России: всегда ли полезны аргументы «за»? // Полиц. право. 2005. № 3. С. 5–12.
- ²¹ См. подробнее: Степаненко Ю. В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов // Актуал. проблемы административ. права и процесса. 2013. № 1. С. 2–11.
- ²² См.: Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Гос. упр. и административ. процесс. 2017. № 5 (78). С. 175–182.
- ²³ См.: Гришконец А. А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестн. Всерос. ин-та повышения квалификации сотрудников М-ва внутр. дел. 2020. № 1 (53). С. 54–61.
- ²⁴ См.: Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 64.
- ²⁵ Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления. М., 2015. С. 25.
- ²⁶ Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 1, 2.
- ²⁷ См.: Harriman E. The development of administrative law in the United States. URL: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yj/vol25/iss8/3> (дата обращения: 10.03.2021).
- ²⁸ Фрэнк Джонсон Гудноу (1859–1939) – президент Университета Джона Хопкинса в 1915–1929 гг., являлся одним из первых исследователей в области государственного управления и административного права, а также специалистом в области государственного управления, был первым президентом Американской ассоциации политических наук, которая до настоящего времени вручает ежегодную награду от его имени.
- ²⁹ См.: Goodnow F. The principles of the administrative law of the United States. N. Y., 1905. P. 17. URL: <https://www.lawbooktxchang.com/> for selection of our other publications and fine facsimile reprints of classic works of legal history (дата обращения: 10.03.2021).
- ³⁰ Ernst D. Ernst Freund, Felix Frankfurter and the American Rechtsstaat: A Transatlantic Shipwreck, 1894–1932 // Studies in American Political Development. URL: <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/18> (дата обращения: 10.03.2021).
- ³¹ См. подробнее: Mashaw J. The American Model of Federal Administrative Law: Remembering the First One Hundred Years. URL: https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3866 (дата обращения: 10.03.2021).
- ³² Barnett H. Constitutional and administrative law. L., 1995. P. 837.
- ³³ Брэбан Г. Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М., 1988. С. 24.
- ³⁴ См.: Там же. С. 30.
- ³⁵ См.: Tifine P. Droit administratif fran ais. URL: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/22/droit-administratif-francais-premiere-partie-chapitre-3> (дата обращения: 10.03.2021).
- ³⁶ См.: Cassese S. Global administrative law: The state of the art // International Journal of Constitutional Law. 2015. Vol. 13, № 2. Pp. 465–468.
- ³⁷ См., например: Klenk T., Reiter R. Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services // International Review of Administrative Sciences. 2019. Vol. 85, № 1. Pp. 3–10; Mazouz B., Rousseau A., Hudon P.-A. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management // International Review of Administrative Sciences. 2016. Vol. 82, № 4. Pp. 621–832.
- ³⁸ Веремеенко И. И. Административно-правовое регулирование в РФ: система и перспективы его совершенствования // Право и упр. 2012. № 2. С. 32–41.

¹ См.: Berendts E. N. Opy't sistemy` administrativnogo prava. T. 1. Obzor istorii administrativnogo prava i istorii ego literatury`. Vy`p. 1. M., 2011.

² Vlasov V. A., Evtixiev I. I., Studenikin S. S. Sovetskoe administrativnoe pravo : ucheb. M., 1950. S. 14.

³ См.: Petrov G. I. Sushhnost` sovetskogo administrativnogo prava. L., 1959. S. 110.

⁴ Там zhe. S. 103.

⁵ См.: Petrov G. I. Sovetskoe administrativnoe pravo. Chast` obshhaya. L., 1970. S. 28.

⁶ Yampol'skaya Cz. A. Sub`ekty` sovetskogo administrativnogo prava : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1958. S. 4.

⁷ См.: Kozlov Yu. M. Predmet sovetskogo administrativnogo prava. M., 1967.

⁸ См.: Там zhe. S. 8.

⁹ Там zhe.

¹⁰ См.: Administrativnoe pravo : ucheb. / pod red. L. L. Popova, M. S. Studenikinoj. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2019. S. 29–30.

¹¹ См.: Bel'skij K. S. Policejskoe pravo : lekc. kurs / pod red. kand. yurid. nauk A. V. Kurakina. M., 2004. S. 49.

¹² См.: Kilyasxanov I. Sh. «Policejskoe pravo» i administrativno-pravovy'e realii // Policz. pravo. 2005. № 3 (3). S. 12–22.

¹³ См.: Bel'skij K. S., Eliseev B. P., Kuchеров I. I. Policejskoe pravo kak podotrasl' administrativnogo prava // Gos-vo i pravo. 2001. № 12. S. 45–53.

¹⁴ См.: Mushket I. I., Xoxlov E. B. Policejskoe pravo. SPb., 1998.

¹⁵ Solovej Yu. P. Policejskoe pravo i ego mesto v sisteme sovremennogo administrativnogo prava // Policz. pravo. 2005. № 1. S. 9.

¹⁶ Там zhe. S. 10.

¹⁷ Там zhe. S. 11.

¹⁸ См., naprimer: Aktual'ny'e problemy` administrativnogo prava i processa : ucheb. dlya studentov vuzov, obuchayushhixsya po special'nosti «Yurisprudenciya» / [M. V. Kostennikov i dr.]. 2-e izd., pereab. i dop. M., 2017. S. 392–406.

¹⁹ См., naprimer: Erokin M. I., Popov L. L. Administrativno-pravovaya oxrana obshhestvennogo porjadka. L., 1973; Veremeenko I. I. Administrativno-pravovy'e sankcii : monogr. M., 1975; Kolontaevsij F. E. Organizacionny'e osnovy` oxrany` obshhestvennogo porjadka v sovremenny`x usloviyax : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1996; Korenev A. P. Normy` administrativnogo prava i ix primenenie. M., 1978; Lunev A. E. Administrativnaya otvetstvennost` za pravonarusheniya. M., 1961; Yusupov V. A. Teoreticheskie problemy` administrativno-pravovogo regulirovaniya upravlencheskix otnoshenij v razvitom socialisticheskom obshhestve : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1979; Shergin A. P. Problemy` administrativnoj yurisdikcii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1979.

²⁰ Аврутин Ю. Е. Policejskoe pravo sovremennoj Rossii: vsegda li polezny` argumenty` «za»? // Policz. pravo. 2005. № 3. S. 5–12.

²¹ См. подробнее: Stepanenko Yu. V. Pravooxranitel'naya deyatel'nost': e`voljuciya teoreticheskix vzglyadov // Aktual. problemy` administrativ. prava i processa. 2013. № 1. S. 2–11.

- ²² Sm.: Shergin A. P. Razmy'shleniya ob administrativno-deliktnom prave // Gos. upr. i administrativ. process. 2017. № 5 (78). S. 175–182.
- ²³ Sm.: Grishkovecz A. A. K voprosu o tak nazy`vaemom «administrativno-deliktnom prave» // Vestn. Vseros. in-ta povy'sheniya kvalifikacii sotrudnikov M-va vnutr. del. 2020. № 1 (53). S. 54–61.
- ²⁴ Sm.: Baxrax D. N., Rossijskij B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo : ucheb. dlya vuzov. 2-e izd., izm. i dop. M., 2005. S. 64.
- ²⁵ Popov L. L. Renessans gosudarstvennogo upravleniya. M., 2015. S. 25.
- ²⁶ Elistratov A. I. Osnovny`e nachala administrativnogo prava. M., 1914. S. 1, 2.
- ²⁷ Sm.: Harriman E. The development of administrative law in the United States. URL: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylij/vol25/iss8/3> (data obrashheniya: 10.03.2021).
- ²⁸ Fre`nk Dzhonson Gudnou (1859–1939) – prezident Universiteta Dzhona Xopkinsa v 1915–1929 gg., yavlyalsya odnim iz pervy`x issledovatelej v oblasti gosudarstvennogo upravleniya i administrativnogo prava, a takzhe specialistom v oblasti gosudarstvennogo upravleniya, by`l pervy`m prezidentom Amerikanskoj associacii politicheskix nauk, kotoraya do nastoyashhego vremeni vruchaet ezhegodnyu nagradu ot ego imeni.
- ²⁹ Sm.: Goodnow F. The principles of the administrative law of the United States. N. Y., 1905. P. 17. URL: <https://www.lawbooktxchang.com/> for selection of our other publications and fine facsimile reprints of classic works of legal history (data obrashheniya: 10.03.2021).
- ³⁰ Ernst D. Ernst Freund, Felix Frankfurter and the American Rechtsstaat: A Transatlantic Shipwreck, 1894–1932 // Studies in American Political Development. URL: <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/18> (data obrashheniya: 10.03.2021).
- ³¹ Sm. podrobnее: Mashaw J. The American Model of Federal Administrative Law: Remembering the First One Hundred Years. URL: https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3866 (data obrashheniya: 10.03.2021).
- ³² Barnett H. Constitutional and administrative law. L., 1995. P. 837.
- ³³ Bre`ban G. Francuzskoe administrativnoe pravo / pod red. i so vstup. st. S. V. Bobotova. M., 1988. S. 24.
- ³⁴ Sm.: Tam zhe. S. 30.
- ³⁵ Sm.: Tifine P. Droit administratif fran ais. URL: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/22/droit-administratif-francais-premiere-partie-chapitre-3> (data obrashheniya: 10.03.2021).
- ³⁶ Sm.: Cassese S. Global administrative law: The state of the art // International Journal of Constitutional Law. 2015. Vol. 13, № 2. Pp. 465–468.
- ³⁷ Sm., naprimer: Klenk T., Reiter R. Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services // International Review of Administrative Sciences. 2019. Vol. 85, № 1. Pp. 3–10; Mazouz B., Rousseau A., Hudon P.-A. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management // International Review of Administrative Sciences. 2016. Vol. 82, № 4. Pp. 621–832.
- ³⁸ Veremeenko I. I. Administrativno-pravovoe regulirovanie v RF: sistema i perspektivy` ego sovershenstvovaniya // Pravo i upr. 2012. № 2. S. 32–41.