

§1 ТЕОРИЯ И НАУКА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Н.Г. Канунникова

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Любая наука, в том числе и правовая, представляет собой конгломерат получения, систематизации и обобщения знаний о сущности и структуре объекта и предмета познания. Не является исключением в данном вопросе и российское административное право. Не смотря на то, что проблеме систематизации этой отрасли права в разное время посвятили свои научные труды такие ученые-административисты, как: А.Б. Агапов, К.С. Бельский, Д.Н. Бахрах, Б.Н. Габричидзе, Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, В.М. Манохин, Ю.А. Тихомиров и другие, тем не менее, вопрос о системе административного права в его теории по-прежнему остается важным и, в тоже время дискуссионным.

Слово «система» заимствовано из французского языка в XVIII в. Французское *systeme* восходит к греческому слову, означающему буквальный перевод как «составленное». Греки так называли отряд, союз. В европейских языках данное слово приобрело более абстрактное значение¹.

Понятие «система права» трактуется как — строение национального права, заключающееся в разделении единых (по назначению в обществе) внутренне согласованных норм на определенные части, называемые отраслями и институтами права. Отрасли права делятся на институты права². Отсюда следует, что термин «система» обозначает конгломерат феноменов и институтов, которые располагаются в определенной логической последовательности и скреплены между собой различными связями (структурными, организационными, функциональными).

Думается, что характеристика системы отечественного административного права будет более полной, а также в целях углубления представлений о современном административном праве, необходимо кратко проанализировать особенности системы административного права некоторых зарубежных государств, в частности, таких как Франция, Великобритания и Германия, которые представляют три различные европейские традиции административного права.

Французская система административного права является одной из самых интересных и высокоразвитых в Европе. Отличительной чертой административного права *Франции* является то, что оно было создано Государственным Советом, учредителем которого был ещё Наполеон Бонапарт. Путем проверки административных действий Совет выработал ряд правовых принципов, применимых к исполнительной власти. Таким образом, интересен тот факт, что во Франции не существует ни административно-процессуального кодекса, ни законодательно закреплённых общих принципов административного права. Сам Государственный Совет является административным органом, который имеет судебную власть. Эта судебная ветвь выполняет функцию проверки административных действий на предмет соответствия отдельных актов и решений правовым принципам.

Наверное, самой значительной чертой французской Конституции, имеющей отношение к административному праву, является строгое разделение между гражданским и административным правом. На самом деле более правильно обратиться к французской концепции разделения властей, согласно которой, в отличие от России и ряда других государств, обычные гражданские суды не имеют полномочий заниматься делами по административному праву.

¹ См.: Энциклопедический словарь русского языка. – Екатеринбург, 2003. – С. 362.

² См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских. – М., 2000. – С. 558.

Таким образом, ещё одной особенностью правовой системы Франции является существование, помимо общих судов, специальных административных судов, в компетенцию которых входит разрешение дел в связи с деятельностью государственной администрации. Организация и функционирование этих судов регулируется нормами административного права.

Данный анализ позволяет сделать вывод, что административному праву Франции свойственна традиционно сильная централизация, тщательная разработанность отдельных правовых норм и целых институтов, высокая правовая культура.

Длительный период внутренней стабильности в сочетании с защищённостью от иностранных вторжений позволил *Великобритании* разрабатывать конституционное и административное право медленно, органично, постепенно накапливая опыт.

Раньше утверждалось, что в Великобритании нет системы административного права. Исполнительная власть и правительство, от министра до ведомства, подчинялось обычным законам страны, декларируемым обычными судами. На деле это не означало, что администрирование каким-то образом оказывалась вне закона, а скорее свидетельствовало об отсутствии чёткой системы административного права в том виде, в каком она была известна другим европейским государствам. Сейчас административное право рассматривается как основная черта современного руководства, и суды проявляют беспрецедентную готовность расширить область и основания для проведения проверок.

Для административного права Великобритании характерны следующие моменты:

- верховенство парламента, являющегося высшим государственным органом Великобритании. Издавая законы, он формирует право страны, в том числе и административное. Так как суды не обладают полномочиями объявлять акты парламента неконституционными (тем более, что конституции как единого документа в Великобритании нет), они путём утончённого (иногда очень вольного) толкования закона ищут окольные пути для того, чтобы «поправить» временами законодателя, когда закон, по мнению судей, окажется сформулированным не совсем удачно;
- оно не имеет общего административно-процессуального кодекса, хотя некоторые разделы законодательства, такие, как акт о судах и судебном расследовании, касаются некоторых процессуальных вопросов;
- не существует также процессуального кодекса,

хотя в некоторых статутах содержатся некоторые процессуальные правила;

- судебная проверка административных действий проводится вышестоящими отделениями гражданских судов. Здесь не существует, как во Франции, особых административных судов, как и нет соответствующего административного подразделения Верховного Суда.

Именно на первую половину XIX в. приходится период возникновения формирования административного права в *Германии* как самостоятельной отрасли права. В настоящее время значение этой отрасли права возросло настолько, что практически все социально-экономические «управленческие» отношения в этой стране регулируются административным правом.

Для того чтобы понять значение административного права современной Германии, необходимо рассмотреть его особенности:

В данном государстве понятие «административное право» связывается с понятием публичного управления, которое рассматривается как деятельность и функция организованной государством социальной системы органов. Здесь отмечается самостоятельность административного права как права публичного, которое не является государственным, конституционным или процессуальным.

Германское государство конца XIX — начала XX вв. основывается на принципе социального государства, провозглашаемого Конституцией. Этот принцип налагает определённые задачи на законодательную и исполнительную власть, которые реализуются в способности к проявлению творческой инициативы в решении социально-экономических вопросов, к целеустремлённому и целесообразному толкованию законов и подзаконных актов.

В развитии принципов социального государства, составляющих краеугольный камень современного публичного управления Германии и административного права, большую роль играет Социальный кодекс. Социальное законодательство Германии, отрасли которого представляют собой отпочковавшиеся от административного права правовые системы, предусматривает, в частности, право граждан на получение юридической помощи консультаций по вопросам, относящимся к социальным услугам.

Интересен тот факт, что в настоящее время Германия представляет собой «законченное» правовое государство, устанавливающее совершенную защиту прав личности от возможных нарушений со стороны публичного управления.

Таким образом, в Германии законодательно урегулирована возможность любого гражданина добиваться в судебном порядке тех или иных действий в свою пользу со стороны органов администрации.

Поскольку в 1996 г. Российское государство стало членом Совета Европы, не менее важно будет охарактеризовать систему административного права данного Сообщества, оказывающего значительное влияние на правовые системы Европы.

Право в Европейском Союзе — это особый вид законодательства, созданный на основе сочетания принципов, содержащихся в юридических системах стран-участниц, и новых принципов, характерных для правопорядка Сообщества.

На данном этапе развития существует разветвленная и сложная сеть институтов, имеющих полномочия претворять идеи Сообщества в жизнь. Следует выделить следующие: Европейский Парламент; Совет Европейского Союза (или совет министров); Европейский Суд по правам человека, а также такие важные институты, как Суд аудиторов; Европейский Инвестиционный Банк, Социально-экономический комитет; Комитет Регионов и Европейский валютный институт.

Необходимо отметить, что институты Сообщества не просто являются его составляющими административными частями, но именно реально работающими. Настоящий анализ административного права принимает во внимание, что страны, входящие в Сообщество, и их правительства сами по себе являются жизненно важными частями конституционной структуры Сообщества, так сказать, «местными» правительствами в общей схеме.

Существует несколько основополагающих принципов европейского административного права:

1) принцип примата и прямого действия права;

2) каждый гражданин любой страны-участницы является как гражданином своего государства, так и гражданином Европы. Если гражданин является жертвой акта «плохого управления» со стороны какого-либо института Сообщества, или другого его органа, он может апеллировать к европейскому омбудсману³;

³ Омбудсман (швед. Ombudsman — представитель чьих-либо интересов) — специально избираемое (назначаемое) должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах — также частными лицами и объединениями. В отличие от прокуратуры осуществляет контроль и ведет расследование с позиций не только законности, но и эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости / Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских. — М., 2000. — С. 394.

3) в преамбуле любого мероприятия Сообщества излагается его цель, что помогает при следующей интерпретации;

4) следует отметить, что на европейское административное право также оказал влияние принцип равенства, который имеет четкие отличия от недискриминации по признаку пола или расы. Это требует, чтобы к похожим ситуациям не подходили с разными мерками, а разные ситуации не трактовали одинаково, за исключением тех случаев, когда такая трактовка объективно оправдана;

5) принцип административного права, знакомый многим системам, — это принцип юридической определенности. В европейском законодательстве он означает, что принимаемые Сообществом меры, влекущие за собой юридические последствия, четко определены.

Какова же система российского административного права?

В литературе по административному праву уделяется чрезвычайно мало внимания науковедческим вопросам, вследствие чего исследование вопросов, связанных с отраслью права, порою страдает отсутствием полноты и ясности. Например, предмет и система административного права в отдельных работах смешиваются с предметом и системой науки административного права, а вопрос о системе науки подменяется вопросом о системе изложения учебного материала. В этой связи, хотелось бы разделить понятие «система административного права» на следующие составляющие:

- система науки административного права;
- система учебного курса административного права.

Наука административного права — это система научных знаний о закономерностях действующих в сфере административного права. Административное право является одной из базовых отраслей российского права. Несколько по иному определен подход к системе науки административного права отечественными учеными-административистами. В частности, А.Б. Агапов определяет ее как некую «общность фундаментальной и прикладной науки»⁴, изучающей процессы государственного управления и обусловленные этими процессами общественно-политические явления.

Д.М. Овсянко определяет науку административного права как «систему научных представлений, знаний и теоретических положений о закономерности»

⁴ См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник. — М., 2004. — С. 71.

стях, действующих в сфере административного права как совокупности соответствующих правовых норм и их применения органами и должностными лицами исполнительной власти»⁵.

Отсюда вытекает вывод о том, что особенностью административного права является регулирование общественных отношений, которые возникают в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации. Такого рода отношения, многообразны по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Наука административного права изучает предмет, отрасли, пытается выработать систему административно-правовых категорий, изучает практику, историю развития административного права и зарубежные управленческие теории и практику исполнительных систем. Предмет намного шире отрасли административного права.

Наука административного права, в процессе изучения правового феномена исполнительной власти, пользуется следующими правовыми методами:

- материалистической диалектики — административно-правовые явления рассматриваются в развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимосвязи с другими явлениями⁶;
- системный — способ познания, направленный на раскрытие целостности объекта и выявление различных типов связи в изучаемом объекте (например, при изучении функций государственного управления, органов исполнительной власти, норм административного права, правонарушения и др.);
- функциональный — это такой способ познания, с помощью которого выясняется соотношение функций одних административно-правовых явлений по отношению к другим (например, при изучении функций государственного управления, административной ответственности, предмета административного права и других явлений);
- анализа, синтеза, индукции, дедукции, аналогии, которые используются для более точного опре-

деления административно-правовых понятий и последовательной аргументации ряда теоретических положений в этой области;

- конкретно-социологический — позволяет с помощью опроса, наблюдения, интервьюирования и других приемов выработать обоснованные рекомендации по совершенствованию административного законодательства, улучшению правоприменительной практики и др.;
- статистический — позволяет получить количественные показатели и объективные характеристики того или иного административно-правового явления;
- кибернетический — позволяет, используя систему понятий, законов и технических средств кибернетики наиболее полно познать природу управления;
- формально-юридический — позволяет определить юридические понятия, которыми оперирует административное право, категории, выявить их признаки, толковать содержание управленческих предписаний и т.п.;
- сравнительно-правовой — позволяет сопоставить различные правовые системы либо их отдельные элементы (законы, юридическую практику и т.д.) в целях выявления их общих и особых свойств;
- метод толкования — позволяет уяснить и разъяснить смысловое содержание административно-правовых норм путем выхода за рамки их буквального смысла);
- системно-структурный — изучает административное право как совокупность правовых институтов и др.

Проанализировав различные подходы к определению понятия «системы науки административного права» как в России, так и за рубежом, определив систему приемов и способов познания административно-правовых явлений, можно представить задачи, которые ставит перед собой наука административного права:

- 1) теоретическая разработка и обоснование ее основных правовых институтов, административно-правовых категорий и понятий;
- 2) обеспечение практических потребностей государственных органов в правоприменительной деятельности;
- 3) обобщение и анализ практики органов исполнительной власти;
- 4) совершенствование механизма административно-правового регулирования;

⁵ См.: Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. – М., 2000. – С. 34.

⁶ Сегодня можно с большой долей уверенности говорить о материалистическом «плюрализме», т.е. о разнообразии мировоззренческих подходов к философии административного права, поскольку данная наука находится в состоянии перестройки, пересмотра многих методологических и концептуальных положений.

5) выработка универсальных подходов, отвечающих современным методикам исследования административно-правовых явлений и способствующих эффективной деятельности всех звеньев управления.

В системе учебного курса административного права традиционно принято выделять две большие составляющие: Общую и Особенную части⁷. Вместе с тем, есть авторы, которые придерживаются несколько иного мнения, относительно такого деления. В частности, учебник «Российское административное право», подготовленный группой авторов — В.М. Манохиным, Ю.С. Адушкиным и З.А. Багишаевым, содержит три части: Общую, Особенную и Специальную. В Общей части раскрывается сущность и проанализированы основные институты административного права. Особенная часть представлена административно-правовым регулированием экономической и социально-культурной сферы. Специальная часть — социально-политическая сфера ведения⁸.

Некоторые авторы вообще не выделяют в своих трудах вопросы системы административного права, однако по структурированности их работ можно судить о том, что данные авторы склонны к делению отрасли на две части. В частности, содержание учебника А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова «Административное право Российской Федерации» включает в себя две части: часть 1: «Сущность и основные институты административного права» и часть 2: «Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами», что позволяет говорить о двухчленном делении учебного курса административного права данными авторами. Учебное пособие Д.М. Овсянко так же состоит в своем содержании из двух частей: 1) Основные институты административного права и 2) Государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

К.С. Бельский называет три подотрасли административного права: управленческое право, полицейское право и право административной юстиции⁹.

Не соглашаясь с делением системы на три подотрасли, Ю.Н.Старилов предлагает сохранить деление

административного права на часть Общую и Особенную и называет следующие институты общей части административного права: организация управления, процесс управления, административная юрисдикция, административная юстиция (административное судопроизводство)¹⁰.

Ю.А. Тихомиров считает целесообразным при определении предмета и системы административного права «отказаться от его традиционного деления на общую и особенную части ввиду их слабой нормативной структурированности»¹¹ и предлагает свою систему подотраслей административного права: «а) нормативно-регулятивная (предмет административного права, сферы регулирования, принципы, нормы, правонарушения); б) органы исполнительной власти; в) государственная служба; г) административно-правовые режимы; д) административный процесс, законность в управлении; е) организация государственного управления; ж) информационное право; з) правовое регулирование нормативов»¹².

Д.Н. Бахрах, не соглашаясь с К.С. Бельским, называющим административную юстицию подотраслью административного права, считает, что «в России это правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права, то есть как гражданское судопроизводство»¹³.

Из вышеизложенного следует, что вопросы системы административного права остаются достаточно дискуссионными среди отечественных ученых-административистов.

В этой связи нам хотелось бы предложить следующую структуру административного права:

Теоретическая часть:

- административное право в правовой системе РФ;
- механизм административно-правового регулирования;
- субъекты административного права;
- административно-правовые формы и методы государственного управления;
- способы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти.

⁷ Такого мнения придерживаются, в частности: А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, Б.Н. Габричидзе и др. В их трудах содержатся разделы, главы и параграфы о системе административного права.

⁸ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. – М., 1996.

⁹ См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 14.

¹⁰ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 20.

¹¹ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 71.

¹² Там же. – С. 88.

¹³ См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 14.

Процедурно-процессуальная часть:

- административная ответственность;
- административно-юрисдикционный процесс;
- административно-процедурное производство;
- административная юстиция.

Отраслевая часть:

- административно-правовое регулирование в социально-экономической сфере;
- административно-правовое регулирование в социально-культурной сфере;
- административно-правовое регулирование в социально-политической сфере;
- межотраслевое государственное управление.

Безусловно, предлагаемой структурой системы учебного курса административного права, мы не претендуем на ее бесспорность. Нам лишь хотелось представить наиболее полную картину тех правовых институтов, которые имеют право на существование.

Выделяя самостоятельным блоком процедурно-процессуальную часть, мы понимаем, что проблемы административного процесса и административной юстиции активно дискутируются научным сообществом, она до сих пор не решена теоретиками-административистами в юридической плоскости. Так, например, в научной литературе не выработано общепризнанного определения административной юстиции. Представляется, это обусловлено существующим разнообразием подходов к предназначению и сущности этого института.

Административной юстиции как научной проблеме посвящено много работ, в которых она рассматривается в историческом, юридически-содержательном и сравнительно-правовом аспектах¹⁴.

¹⁴ См.: Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. – Л., 1973; Петухов Г.Е. Административная юстиция в царской России // Правоведение. – 1974. – № 5; Дурнев В. Нужен административный суд // Советская юстиция. – 1988. – № 6; Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М., 1994; Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: К продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – № 5; Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. – 1997. – № 6; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997; Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Воронеж, 1998; Соловьева А.К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект // Правоведение. – 1998. – № 4; Бахрах Д.Н. Юридический процесс и адми-

Проблема административной юстиции в процессе своего развития претерпела смену самых противоположных мнений: от полного непризнания до аргументированной незаменимости в сфере действия административного права. Мы склоняемся к точке зрения тех авторов, которые признают административную юстицию в структуре административно-правовых институтов и говорят о ее практическом воплощении административными судами, поскольку ст. 118 и 126 Конституции РФ четко предусматривают необходимость установления административного судопроизводства. Государство делает в этом направлении хотя и нерешительные, но все же первые шаги, коими являются:

- подготовка Верховным Судом РФ проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Законопроект был внесен в Государственную Думу и в ноябре 2000 г. принят в первом чтении. Однако в дальнейшем (по необъявленным причинам) работа над ним была приостановлена. Данный законопроект явился предметом бурных дискуссий и вызвал немало различных откликов, в том числе и критических замечаний;
- подготовка Верховным Судом РФ проекта Кодекса РФ об административном судопроизводстве, который был опубликован в журнале «Российская юстиция» в 2004 г.

Как видно, работа по завоеванию административной юстицией своих позиций среди юридических институтов ведется и, возможно, в скором времени принесет свои позитивные плоды.

Подводя итог вышеназванным вопросам, можно сделать вывод: система административного права (и как науки и как учебного курса) остается достаточно дискуссионной проблемой отечественной юридической науки.

– административное судопроизводство // Журнал российского права. – 2000. – № 9; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. – 2000. – № 1; Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. – 2000. – № 9; Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. – 2001. – № 1; Салищева Н.Г.; Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. – 2002. – № 1; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2004; Яценко В.Н. Судебный контроль нормативных актов // Государство и право. – 2005. – № 11 и др.

Библиографический список:

1. Агапов А.Б. Административное право. — М., 2004.
2. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. — 2000. — № 9.
3. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. — 1997. — № 11.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских. — М., 2000.
5. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. — М., 1996.
6. Овсянко Д.М. Административное право. — М., 2000.
7. Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. — 2000. — № 1.
8. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. — Воронеж, 1998.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998.
10. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. — М., 2004.
11. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. — 2002. — № 1.
12. Энциклопедический словарь русского языка. — Екатеринбург, 2003.

References (transliteration):

1. Agapov A.B. Administrativnoe pravo: uchebnik. — M., 2004.
2. Bakhrakh D.N. Yuridicheskiy protsess i administrativnoe sudoproizvodstvo // ZhRP. — 2000. — № 9.
3. Bel'skiy K.S. K voprosu o predmete administrativnogo prava // Gosudarstvo i pravo. — 1997. — № 11.
4. Bol'shoy yuridicheskiy slovar' / Pod red. A.Ya. Sukhareva, V.E. Krutskikh. — M., — 2000.
5. Manokhin V.M., Adushkin Yu.S., Bagishaev Z.A. Rossiyskoe administrativnoe pravo: uchebnik. — M., 1996.
6. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo: uchebnoe posobie. — M., 2000.
7. Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: sushchnost', problemy reformy i novaya sistema // Pravovedenie. 2000.
8. Starilov Yu.N. Administrativnaya yustitsiya. — Voronezh, 1998.
9. Tikhomirov Yu.A. Kurs administrativnogo prava i protsessa. — M., 1998.
10. Tikhomirov Yu.A. Administrativnoe pravo i protsess: polnyy kurs. — M., 2004.
11. Khamaneva N.Yu. Administrativnaya yustitsiya, administrativnoe sudoproizvodstvo // GiP. 2002.
12. Entsiklopedicheskiy slovar' russkogo yazyka. — Ekaterinburg, 2003.