

§8

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

А.В. Нестеров

О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Появление в российском законодательстве Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Закона)¹ привело к тому, что в административном праве и процессе появилось дополнительное понятие — «государственные и муниципальные услуги», которые фактически представляют собой административные услуги, расширяющее понятие административно-правового процесса в виде процесса предоставления административных государственных и муниципальных услуг.

П.И. Кононов² поднял очень важный и актуальный вопрос о предмете административного права в России. Административное законодательство на современном этапе становления российского правового государства и гражданского общества, динамично развивается, например, появился долго обсуждаемый Закон. Такая длительная задержка принятия данного закона объясняется отсутствием научно обоснованных рекомендаций юридической науки, и невозможностью теории государственного управления представить предложения по правовому регулированию нового юридического явления, которое получило название «государственные и муниципальные услуги». Поэтому теория административного права и процесса должна дать достойный ответ на вызов, возникший в правовой действительности.

Кроме того, некоторые представители науки государственного управления высказывают мнения, по поводу предмета административного права, с которыми

ученые-административисты не могут согласиться, ни в теоретическом, ни в практическом плане.

В частности, И.А. Василенко³, считает, что «Наиболее близка к науке административного управления наука административного права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности — государственным администрированием. Но теория административно-государственного управления стремится раскрывать объективно существующие закономерности в области административной деятельности, чтобы на этой основе формулировать рекомендации, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормы».

В этой связи можно сформулировать проблему необходимости определения границы между данными дисциплинами не только с помощью научно обоснованной юридической теории, но и с законодательной позиции. К сожалению, ученые-управленцы недостаточно хорошо разграничивают вышеуказанные дисциплины. В частности, И.А. Василенко считает, что «Административное право должно выполнять по отношению к науке об административном управлении вторичную функцию, однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки административно-государственного управления выразить специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для определения и организации этих положений. В определенном смысле со-

¹ См.: Федеральный закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // ИПС КонсультантПлюс.

² См.: Кононов П.И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. — 2011. — № 3. — С. 2 — 6.

³ См.: Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Рассуждения о методе // <http://www.i-u.ru/forum/>

отношение этих дисциплин можно рассматривать как вопрос формы и содержания».

Необходимо отметить, что, хотя в теории административного права, административном законодательстве и административно-правовой практике явно имеются принципиальные проблемы, отмеченные П.И. Кононовым, но понятие правового властного (государственного или муниципального) администрирования не совпадает с понятием «государственного управления».

Наиболее интенсивно проблемы администрирования органов власти исследовались представителями экономических и управленческих наук. Поэтому в словарях приводятся в основном определения администрирования с данных позиций. Например, «Администрирование — преобладание в управлении формальных, чисто административных, приказных форм и методов»⁴. Однако известно и правовое понятие администрирования.

Среди работ юристов, которые исследовали данную проблему можно выделить статью Ю.О. Бакаевой⁵. Она считает, что администрирование органами публичной власти строится на основе отношений власти и подчинения. Однако она оговаривается, что публичные лица должны совмещать несовместимые функции государственного контроля и предоставления государственных услуг. Данное противоречие она рассматривает на примере деятельности таможенных органов.

Сложно согласиться с ее мнением, что таможенное администрирование это управленческая деятельность таможенных органов, направленная на содействие развитию внешней торговли и оказания услуг лицам, перемещающим товары и транспортные средства через таможенную границу, а также выполнение фискальных, правоохранительных, контрольных функций. При этом под содействием она понимает наличие у таможенных органов сервисной функции. Наверное, такой функции таможня не будет иметь.

Фактически здесь перечислены функции таможенных органов, но не выделена правовая сущность таможенного администрирования. Некоторое пояснение своей позиции автор приводит, когда разграничивает деятельность таможенных органов и таможенное администрирование, где в первое понятие входит взаимодействие с иными федеральными органами исполни-

тельной власти и таможенными органами иностранных государств. Однако направленность таможенного администрирования также не раскрывает его сущности.

Для правильного понимания различий правового властного администрирования и властного управления необходимо определить, что является объектом науки административного права и административно-правовой деятельности.

Начнем исследования данной проблемы с рассмотрения правоприменительной практики. Органы исполнительной власти, как любые органы власти могут иметь не только управленческие, но и административно-правовые властные функции. Более того, такими функциями могут обладать уполномоченные в соответствии с законодательством организационные структуры и/или отдельные лица.

Несомненно, что органы исполнительной власти обладают управленческими (организационно-распорядительными) функциями. Однако данные органы власти не управляют частными лицами и/или гражданами (субъектами общественных отношений), а только осуществляют функции правового администрирования в сфере своей ответственности в соответствии со своими полномочиями.

К функциям властного управления можно отнести функции по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях (внешних, внутренних и/или природных (техногенных)), непосредственного управления организационными структурами органа власти и/или управление государственным (муниципальным) имуществом.

К административно-правовым функциям можно отнести административное правообеспечение, административное правоприменение и/или административное правособлюдение.

Под функциями административного правообеспечения понимаются функции предоставления административных властных услуг, взаимодействия субъектов публичной власти между собой и/или функции административной социальной помощи.

Под функциями административного правособлюдения понимаются: 1) соблюдение физическими лицами, находящимися в общественных местах, правил общественного поведения, 2) соблюдение руководителями юридических лиц (индивидуальными предпринимателями) соответствующих публичных правил, 3) соблюдение должностными лицами организационных структур публичной власти соответствующих регламентов.

К функциям административного правоприменения можно отнести: 1) правоохранительные функции (обеспечение государственной и общественной безопасности, общественного порядка и/или выявление и пресечение преступлений и/или административ-

⁴ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2006.

⁵ См.: Бакаева О.Ю. Правовые аспекты таможенного администрирования: понятие и признаки // Государство и право. – 2009. – №11. – С. 94-98.

ных правонарушений), 2) функции по осуществлению властного контроля, надзора и/или мониторинга, 3) функции по рассмотрению досудебных споров субъектов права в административно-правовой сфере.

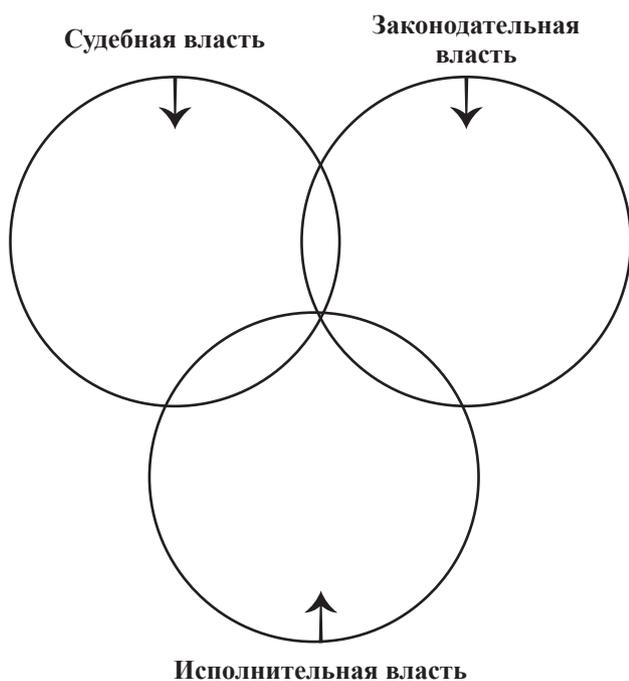
В качестве субъектов административно-правовых отношений выступают как субъекты публичной власти, так и частные лица и граждане. При этом вступать в равноправные отношения и/или взаимодействовать между собой могут субъекты публичной власти, субъекты публичной власти и частные лица и/или частные лица, если их правоотношения и/или взаимодействия имеют отношение к административно-правовой сфере в области предоставления государственных или муниципальных услуг.

Также необходимо отметить, что выполнять властные публичные функции могут не только органы исполнительной власти (федеральные, региональные или местные), но и уполномоченные юридические или физические лица.

Следующим важным вопросом является вопрос соотношения властного администрирования и административной юрисдикции. Для обсуждения данного вопроса необходимо использовать категорийный подход. Категории трех ветвей власти можно представить на следующем рисунке в виде логической диаграммы Венна (кругов Эйлера).

Рисунок

Категории власти



Из данного рисунка видно, что пересечение категорий исполнительной и судебной власти, позволяют делать вывод о возможности выполнения квазисудебных функций органами исполнительной власти. Однако из этого не следует, что в России не должны существовать самостоятельные административные суды и соответствующее административное процессуальное законодательство. Пока отсутствуют данные атрибуты судебной власти, обоснованно наличие функций административного процесса, в рамках которого осуществляется квазисудебное производство по делам об административных правонарушениях. Также отметим, что судам общей юрисдикции или арбитражным судам не свойственно выполнять функции рассмотрения споров, связанных с административно-правовыми отношениями.

Далее рассмотрим таможенное администрирование, т.к. оно одно из первых стало применяться в России. Впервые о системе таможенного администрирования в рамках системы управления рисками было упомянуто в приказе ГТК РФ⁶.

Определение таможенного администрирования было дано в Концепции⁷. «Таможенное администрирование направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешнеторговой деятельности; сотрудничество и партнерство».

На данный момент словосочетание «таможенное администрирование» является легитимным, т.к. оно один раз упоминается в законе⁸. Однако расшифровка данного понятия в законе отсутствует. В современной практике деятельности ФТС России оно используется достаточно широко⁹. Также данное словосочетание применяется в Основных направлениях таможенно-тарифной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.

Основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование систему управления рисками (СУР), закреплены в Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур Всемирной таможенной организации (Киотская конвенция, ред. 1999 г.).

⁶ Приказ ГТК РФ от 26.09.2003 № 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации» // ИПС КонсультантПлюс.

⁷ Концепция развития таможенных органов РФ, 2005 г.

⁸ Таможенный кодекс Таможенного союза // ИПС КонсультантПлюс.

⁹ Распоряжение ФТС РФ от 11.01.2007 № 6-р (ред. от 14.01.2010) «О совершенствовании администрирования таможенных платежей» // ИПС КонсультантПлюс.

СУР должна стать одной из основных составляющих в работе по приведению процедур таможенного контроля в Российской Федерации в соответствие критериям качества таможенного администрирования, предусмотренным стандартами Всемирной торговой организации ВТО:

- сокращение времени таможенного оформления;
- прозрачность и предсказуемость работы таможенных органов для участников внешнеэкономической деятельности;
- партнерский подход в отношениях таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности.

Таким образом, в рамках таможенного администрирования подразумеваются не только субординационные, но и координационные связи.

Далее необходимо остановиться на разделении понятий административно-правовой практики, административного законодательства и теории административного права. Административно-правовая практика часто не соответствует административному законодательству, а административное законодательство иногда не соответствует правовой доктрине, положениям Конституции России и правовым обычаям.

Некоторые юристы-практики отождествляют административное законодательство с административным правом (теорией административного права), что не корректно. Кроме того, в науке административного права существуют не только господствующие теории административного права, но и иные теоретические конструкции. В этой связи необходимо различать объекты административно-правовой практики, объекты административно-правового регулирования и объекты теории административного права.

Мы придерживаемся идеи различения понятий объекта и предмета любого вида деятельности, в том числе научного исследования, как это принято в классических науках. Кроме того, также надо различать сферу деятельности, объекты и предметы деятельности. К сожалению, законодатели-юристы в принимаемых законах часто отождествляют данные понятия, в частности при обозначении объекта правового регулирования.

Например, в соответствии с Законом «Статья 1 Сфера действия настоящего Федерального закона 1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными

администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее — органы местного самоуправления). 2. Действие настоящего Федерального закона распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 настоящей статьи государственных и муниципальных услуг».

Таким образом, сфера действия Закона распространяется на деятельность уполномоченных субъектов права и подразумевает, что правовые отношения возникают при этой деятельности. Однако в Законе устанавливаются требования не только к правоотношениям, но и взаимодействиям между субъектами, предоставляющими и получающими государственные или муниципальные услуги, которые возникают в рамках данных отношений, а также к продуктам таких взаимодействий.

В этой связи, под объектом науки административного права будем понимать совокупность правовых и/или юридических свойств административных публичных правоотношений, административных публичных юридических взаимодействий и/или их юридически значимых продуктов.

Под административными правоотношениями будем понимать отношения, возникающие между частными лицами, гражданами, уполномоченными субъектами публичной власти, а также объектами естественной и/или искусственной природы, которые находятся в сфере административно-правовой деятельности уполномоченных субъектов публичной власти и в рамках их полномочий.

В качестве предметов исследования в теории административного права должны выступать тенденции изменений вышеуказанных свойств и их закономерности, с целью выработки научно-обоснованных рекомендаций по улучшению нормативных правовых актов (нормативных документов), регулирующих и/или регламентирующих административно-правовые отношения, административно-юридические взаимодействия и/или их юридически значимые продукты.

Необходимо отметить, что, так как в качестве объекта исследования выступают субъективные по своей природе правовые и/или юридические свойства, то они требуют не только их объяснения, но также их интерпретации (оценки) с точки зрения Конституции России, правовой доктрины и/или правовых обычаев, а также необходимости изменить те или иные легитимные нормы.

Кроме того в теории административного права должны формироваться прагматические рекоменда-

ции для практикующих юристов и иных заинтересованных лиц, по применению норм административного законодательства при рассмотрении сложных (конфликтных, проблемных) административно-правовых ситуаций.

Рамки статьи не позволяют более подробно остановиться на понятиях объекта административно-правового регулирования и объекта административно-правовой практики.

В заключении отметим, что с помощью административного законодательства регулируются не все

правоотношения, находящиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти в рамках их полномочий. Административно-правовыми функциями обладают органы иных ветвей власти, а также иные субъекты права, уполномоченные законом. Административно-правовые функции можно разделить на функции правоприменения, правособлюдения и/или правообеспечения. Функции административного судопроизводства органы исполнительной власти должны выполнять только до образования самостоятельной подветви судебной власти (административных судов).

Библиографический список:

1. Федеральный закон Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // ИПС КонсультантПлюс.
2. Кононов П.И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. — 2011. — № 3. — С. 2-6.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Рассуждения о методе // <http://www.i-u.ru/forum/>.
4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2006.
5. Бакаева О.Ю. Правовые аспекты таможенного администрирования: понятие и признаки // Государство и право. — 2009. — №11. — С. 94-98.
6. Приказ ГТК РФ от 26.09.2003 N 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации» // ИПС КонсультантПлюс.
7. Концепция развития таможенных органов Российской Федерации, 2005 г.
8. Таможенный кодекс Таможенного союза // ИПС КонсультантПлюс.
9. Распоряжение ФТС РФ от 11.01.2007 N 6-р (ред. от 14.01.2010) «О совершенствовании администрирования таможенных платежей» // ИПС КонсультантПлюс.

References (transliteration):

1. Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» // IPS Konsul'tantPlyus.
2. Kononov P.I. O predmete sovremennogo rossiyskogo administrativnogo prava // Administrativnoe pravo i protsess. — 2011. — № 3. — S. 2-6.
3. Vasilenko I. A. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya. Rassuzhdeniya o metode // <http://www.i-u.ru/forum/>.
4. Rayzberg B.A., Lozovskiy L.Sh., Starodubtseva E.B. Sovremennyy ekonomicheskyy slovar'. — M.: INFRA-M, 2006.
5. Bakaeva O. Yu. Pravovye aspekty tamozhennogo administrirovaniya: ponyatie i priznaki // Gosudarstvo i pravo. — 2009. — №11. — S. 94-98.
6. Prikaz GTK RF ot 26.09.2003 № 1069 «Ob utverzhdenii Kontseptsii sistemy upravleniya riskami v tamozhennoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii» // IPS Konsul'tantPlyus.
7. Kontseptsiya razvitiya tamozhennykh organov Rossiyskoy Federatsii, 2005 g.
8. Tamozhennyy kodeks Tamozhennogo soyuza // IPS Konsul'tantPlyus.
9. Rasporyazhenie FTS RF ot 11.01.2007 № 6-r (red. ot 14.01.2010) «O sovershenstvovanii administrirovaniya tamozhennykh platezhey» // IPS Konsul'tantPlyus.