

ОТ КЛАССИКИ К КОНЦЕПТАМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Воронов Алексей Михайлович

Д.ю.н., профессор, г.н.с., ФГКУ «ВНИИ МВД России»
alex_voronoff@mail.ru

FROM CLASSICS TO CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE LAW OF MODERN RUSSIA

A. Voronov

Summary. Based on an analysis of the reform of legal regulation in modern Russia, as well as a consideration of the retrospective of the development of scientific ideas of classics of Soviet administrative law, the author notes that the masters of administrative and legal science of the last century laid a solid foundation for the science of modern administrative law. The visionary nature of their scientific views is evidenced by the realities of modern Russia, implemented in the form of federal laws, scientific concepts, etc.

The author states the legal institute «public administration» as a new scientific direction that goes into the development of the subject of modern administrative law.

Keywords: science of administrative law, classics of administrative law, retrospective of ideas development, policing, public administration.

Аннотация. На основе анализа реформирования правового регулирования в современной России, а также рассмотрения ретроспективы развития научных идей классиков советского административного права, автор отмечает, что мэтры административно-правовой науки прошлого столетия заложили прочный фундамент науки современного административного права. О прозорливости их научных воззрений говорят реалии современной России, реализованные в виде Федеральных законов, научных концепций и проч.

Автором статуируется правовой институт «публичное администрирование» как новое научное направление, идущее в развитие предмета современного административного права.

Ключевые слова: наука административного права, классики административного права, ретроспектива развития идей, полицейстика, публичное администрирование.

Развитие российской государственности очень динамично и интенсивно. В стране проводится административная реформа, которая в настоящее время достигла своего апогея: завершилась реформа контрольной и надзорной деятельности, в настоящее время разрабатывается новая редакция Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, произошла оптимизация институтов развития, направленных на совершенствование государственного управления во всех сферах жизнедеятельности, осуществляется цифровая трансформация всех сфер публичного администрирования, при которой потребности каждого гражданина должны быть рассмотрены и учтены с учетом баланса интересов личности и государства.

Особо следует обратить внимание на тот факт, что после всенародного обсуждения были приняты поправки к Конституции Российской Федерации [1], направленные на совершенствование демократических устоев российской государственности, развития институтов гражданского общества, а также защиту прав и свобод человека и гражданина.

28 — летний период после принятия Конституции РФ 1993 г. показал правильность сделанного Российской Федерацией выбора — Россия встала на путь построения демократического, правового государства, в котором интересы личности являются приоритетными, а их защита — обязанность государства.

Однако как показала практика, не все демократические начала нашли свое развитие. С целью устранения этого пробела Президентом Российской Федерации В. Путиным и были предложены поправки в Конституцию, которые после всенародного обсуждения вступили в законную силу в 2020 году. Сущностью предлагаемых инноваций стало развитие демократических основ становления российской государственности.

Важнейшей новеллой, связанной с внесением Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ [2] стало отнесение к ведению Российской Федерации вопросов организации публичной власти.

Легитимное звучание получил термин «публичная власть», существенно отличающийся по содержанию от термина «государственная власть». Представляется, институциональное закрепление правового института публичной власти в Основном законе РФ является актуальным и своевременным. Как справедливо отмечает профессор А. Чертков в своей работе Публичная власть в обновленной Конституции «давно назрела необходимость закрепления в Конституции принципа единства системы публичной власти. Положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) именно в интересах граждан. При этом, организация публичной власти справедливо отнесена к ведению РФ (п. «г» ст. 71 Конституции)» [14].

Здесь уместно отметить, что при обращении к ст. 2, 3 Конституции РФ усматривается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, т.е. через публичную власть.

Для того, чтобы граждане реально могли управлять делами государства через своих, избранных ими депутатов, Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» [3] наделяет государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации правом утверждать председателя Правительства, а также назначение федеральных министров.

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным отметить, что институты гражданского общества не только входят в содержание понятия публичной власти, но и являются в нем основополагающим фундаментом.

Обращаясь к заявленной проблематике следует отметить, что под концептом нами понимается инновационная идея содержащая в себе именно созидательной смысл, направленный на развитие, в частности науки административного права. Близким по смысловому содержанию, но не тождественным по сущности является понятие концепция, которое в переводе с латинского дословно обозначается как «система понимания», либо основополагающий принцип, система путей решения научной задачи и проч.

На наш взгляд, Концепция определяет стратегию действий по достижению поставленной именно в концепте цели, направленной на развитие науки административного права.

В настоящее время развитие науки административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизации и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом современных реалий развития российской государственности. Как справедливо отмечал на Лазаревских чтениях, проводимых в 2018 г. Институтом государства и права РАН, мэтр административно-правовой науки А.И. Тихомиров, «наука должна идти впереди законодателя и отвечать на вопросы, на которые пока нет ответа» [13], а не иметь постфактумный характер заключающийся в обсуждении либо критике уже принятого законодательного акта.

Обращаясь к истории вопроса, в качестве аргументации заявленного ранее профессором А.И. Тихомировым тезиса, следует отметить теорию либертарного государства и права — новую концепцию понимания права и государства, разработанную академиком РАН Российской Федерации В.С. Нерсесянцем в 70-х г. прошлого столетия, которая сегодня актуализировалась и получила развитие в контексте новой редакции Основного закона РФ 2020 г., в котором права и свободы человека и гражданина были провозглашены приоритетными, при этом защита вышеуказанных прав и свобод встала являться главной задачей государства.

Обращение к работам классиков административного права: Ю.А. Тихомирова «Управленческое решение», В.Г. Вишнякова «Структура органов советского государственного управления», Г.А. Туманова «Организация управления в сфере охраны общественного порядка», В.Д. Сорокина «Административно-процессуальное право», Б.М. Лазарева «Компетенция органов управления», написанных в начале 70-х годов прошлого столетия, показало состоятельность их научных школ, которые нашли свое выражение и в работах наших современников — ученых-административистов. В те давние време-

на они заложили прочный фундамент науки современного административного права.

О прозорливости их научных воззрений говорят реалии современной России. Представляется уместным обратиться к некоторым бесспорным фактам, аргументирующим данный тезис. Так в монографии «Компетенция органов управления» [11] Б.М. Лазарев, анализируя понятие компетенция органов управления, вышел на решение проблемы делегирования полномочий — проблемы о которой в административно-правовой науке и управленческой практике имелись довольно смутные представления.

Как справедливо отмечает К.С. Бельский, «раскрывая понятие делегирования полномочий, показывая возможности этого института в управленческой деятельности, Лазарев вместе с тем осторожно подходит к этой форме администрирования полагая и, вполне обоснованно, что она — таит в себе опасность частичной подмены одних органов другими» [12, с. 153–158]. Здесь представляется уместным еще раз обратить внимание на умозаключение профессора К.С. Бельского, которое идет в контексте мнения Б.М. Лазарева — институт делегирования полномочий управленческой деятельности является формой администрирования.

Таким образом уважаемый мэтр административного права который раз подтверждает состоятельность умозаключений автора настоящих строк о том, что понятие администрирование гораздо шире понятия управления. Также говоря об администрировании, следует подчеркнуть, что данный термин употребляется не только в контексте государственного управления, он гораздо шире и является прерогативой не только исполнительной, но и других органов власти (судебной и законодательной).

Справедливость, теоретическая и практическая значимость данного умозаключения Б.М. Лазарева нашли свою реализации в современной России в виде Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4].

Развитие механизма государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) способствует решению приоритетных государственных проблем, а также реализации национальных проектов и программ. Данный механизм ГЧП можно определить как взаимодействие государства и бизнеса на взаимовыгодных условиях для решения национальных и международных, масштабных и локальных социально значимых задач.

Заслуживает внимания новое направление в науке административного права, разработанное в начале 21 века профессором А.П. Шергиным — административно-деликтное право, которое он статуйровал как подотрасль административного права, регулирующая общественные отношения возникающие в связи с нарушением норм административно-деликтного права, обеспечивающих общественную безопасность, охрану правопорядка, права и свободы граждан Российской Федерации. Таким образом суть административного деликта выражается в противоправном поведении влекущим за собой применение наказания к правонарушителю. В развитие данного направления науки административного права в настоящее время защищено более десяти докторских и не один десяток кандидатских диссертаций. Более того в развитие этих умозаключений в 2020 г. в ходе реформы контрольной и надзорной деятельности был принят Федеральный закон от 31.07.2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [6], т.е. категориях позволяющих среди прочих правовых норм выделить нормы, обеспечивающие безопасность жизнедеятельности с целью недопущения их нарушения и наступления общественно опасных последствий.

Также уместно обратиться к выдающемуся представителю науки административного права, который в 90-х годов прошлого столетия выдвинул совершенно новую концепцию организации и деятельности органов внутренних дел (в то время милиции). Соловей Юрий Петрович прошел путь служения Родине длиною в 35 лет. После окончания в 1979 г. с отличием Омской высшей школы милиции МВД СССР по ходатайству Ученого совета Ю.П. Соловей поступил в очную адъюнктуру Московской высшей школы милиции МВД СССР, которую закончил досрочно защитой кандидатской диссертации по административно-правовой проблематике. Для получения практического опыта работал участковым, старшим участковым инспектором ОВД Ленинского облисполкома Омской области. По итогам работы был признан лучшим участковым инспектором милиции. Далее научно-педагогическая деятельность в Омской высшей школе милиции на различных научно-педагогических должностях.

Затем обучение в очной докторантуре Академии МВД России, по окончании которой в январе 1994 г. с блеском защитил докторскую диссертацию «Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации». В контексте принятой в 1993 году Конституции Российской Федерации, в которой интересы государства отходят на второй план, при этом права и свободы граждан являются высшей ценностью, а их защита — приоритетом государства, ученый предложил советскую модель полиции, мотивируя тем, что милици, как отряд жителей вставших на защиту своей

территории от правонарушителей, выполняет не свои собственные ей функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, борьбе с преступностью, раскрытию и расследованию преступлений и прочих, которые являются прерогативой специально созданных государством органов, именуемых полицией.

Анализируя особенности деятельности советской милиции автор доказывает справедливость её статuirования в качестве модели полиции социалистического государства.

Автором на основе изучения досоциалистической правовой мысли учёных полицейстов, разработаны и защищены положения докторской диссертации, а именно: характеристика советской милиции качестве модели полиции социалистического государства; понятие полицейской деятельности; понятие полицейского права и аргументация целесообразности его структурирования в качестве подотрасли административного права и многие другие новаторские, по тому времени предложения.

Юрий Петрович принимал активное участие в разработке закона о полиции (милиции) Российской Федерации. Как известно данный нормативный правовой акт был принят в 1991-м году в виде закона РСФСР «О милиции».

Многие современники ученого не понимали его замысел, отождествляя полицию с предателями Родины, поступившими на службу фашистской Германии в период Великой отечественной войны, также как и сам термин полиция не пользовался нравственной поддержкой населения. Однако время показало прозорливость научного мышления уважаемого профессора и справедливость его научной мысли, которая по прошествии двух десятков лет все же реализовалась в 2011 г. в законе «О полиции» [5].

Обращаясь к правовой доктрине современной России, уместно отметить, что термин «администрирование» прочно вошёл в теорию и практику деятельности публичной администрации и трактуется достаточно широко, при этом не один автор не даёт понятие этого феномена, не раскрывает его сущность, содержание, формы и методы, а также не отграничивает его от смежных понятий данного категориального ряда.

Однако как нами отмечалось в предыдущих публикациях, посвященных рассматриваемой проблематике [8, с.38–43],[9, с.19–25],[10, с.165–170], устаревшая, не отвечающая реалиям сегодняшнего дня доктрина административного права и административного про-

цесса в настоящее время перестала соответствовать целям и задачам публичного администрирования и нуждается в реформировании.

Говоря о проблемах становления и развития доктрины современного административного права, представляется целесообразным отметить, что «коренным блоком» предмета административного права, прежде всего, являются отношения возникающие в сфере реализации управленческих функций публичного администрирования. Именно они являются преобладающими в обеспечении обороны, национальной безопасности, развитии Российской государственности. При таком подходе органы публичной власти осуществляют реализацию своей компетенции во всех сферах жизнедеятельности общества, именно такая деятельность по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической и иных сферах нами именуется публичным администрированием.

На страницах публикаций автор настоящих строк статuirует правовой институт «публичное администрирование», как новое научное направление, идущее в развитие предмета современного административного права, а именно положениями регулирующими правоотношения от чисто управленческого характера публичного администрирования во всех сферах жизнедеятельности, правоотношениями в сфере обеспечения общественной безопасности в области правоохранительной деятельности, в том числе во взаимодействии с институтами гражданского общества, а также правоотношениями по оказанию государственных услуг гражданами по их инициативе на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [7], носящими реординанный характер, а также по восстановлению прав и свобод граждан нарушенных неправомерными действиями со стороны должностных лиц публичной администрации.

Публичное администрирование как динамический механизм представляет собой деятельность публичной администрации осуществляемую на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности. Таким образом нами предлагается универсальный, соответствующий реалиям сегодняшнего дня термин «публичное администрирование», который в современной России уверенно ходит в оборот. Данное понятие является комплексным и более емким по содержанию, нежели публичное управление, однако без управленческой функции публичного администрирования не может быть поступательного развития Российской государственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (дата опубликования 14.03.2020 г.).
3. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» // СЗ РФ. 2020 г. № 45 ст. 7061
4. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 2015 г. № 29 (часть I) ст. 4350.
5. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ 2011. № 7. Ст. 900.
6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021) <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310002> (дата опубликования 31.07.2020 г.).
7. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010 г. № 31 ст. 4179.
8. Воронов А.М. К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 38–43.
9. Воронов А.М., Гоголев А.М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 19–25.
10. Воронов А.М. Наука административного права в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // -М.; Государство и право. 2020. № 6. С. 165–170.
11. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М. 1972 г.
12. Бельский К.С. — Лазарев Б.М. (1930–1995). Краткий очерк об ученом. // -М.; Государство и право. 1996. № 9. С. 153–158.
13. Материалы Международной научно-практической конференции «Лазаревские Чтения» на тему: «Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: теория и практика», посвященной 100-летию со дня рождения известного ученого-административиста Елены Викторовны Шориной, соратника и коллеги Б.М. Лазарева (25 октября 2018 г. Москва. Знаменка д. 10, Институт государства и права РАН).
14. Чертков А.М. Публичная власть в обновленной Конституции <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/>

© Воронов Алексей Михайлович (alex_voronoff@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»