

## О СООТНОШЕНИИ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА\*

М. П. Петров

Саратовский филиал Института государства и права РАН

Поступила в редакцию 2 февраля 2009 г.

**Аннотация:** показана связь принципов административного права с категорией государственного управления, институтом исполнительной власти. Рассматривается проблема реформирования административной системы государства. К правовым принципам государственного управления относятся принципы демократизма; ответственности; эффективности управления; разделения властей; единства исполнительной власти; федерализма; гуманизма. **Ключевые слова:** принципы административного права, принципы государственного управления, административная реформа.

**Abstract:** in the article is shown communication of principles of administrative law with a government category, executive power institute. The problem of reforming of a management system of the state is considered. The government principles are: democratism principles; responsibility; a management efficiency; divisions of the authorities; unities of executive power; federalism; humanism concern government legal principles.

**Key words:** administrative law principles, government principles, administrative reform.

Неопределенность важнейшей конструктивной части отраслевого регулирования — правовых принципов отрасли — характерная черта российского административного права. Принципы административного права стали объектом научного рассмотрения в советский период, изучается эта проблема и в настоящее время<sup>1</sup>.

Вопрос о принципах административного права тесно связан с всеобъемлющей категорией государственного управления, институтом исполнительной власти. Поэтому не способствует унификации принципов объективно существующее трансформационное состояние админист-

\* Работа выполнена при поддержке РФФИ, проект № 07-06-00211 «Ответственность публичной власти в России: механизмы установления и реализации».

<sup>1</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право : история развития и основные современные концепции. М., 2002; Стариков Ю. Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия право. 2007. № 2; Штатина М. А. К вопросу о принципах административного права // Административное право : теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития : материалы науч. конф. (Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002; Князев С. Д. Современные принципы административного права России : понятие, значение, виды // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2; Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2006.

ративной системы государства. «Административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов»<sup>2</sup>.

Административное право в качестве одной из функций обеспечивает регулирование такой группы отношений, которая является определяющей в организации конституционного правопорядка, т.е. выступает механизмом интерпретации в предметно-отраслевом аспекте наиболее значимых конституционных установлений. Принципы административного права — исходные, системообразующие, ценностные правовые идеи, имеющие характер общих правовых норм, политико-правовых установлений или устойчивых доктринальных подходов, как правило, закрепленные законодательно, основанные на определяющих параметрах функционирования и развития государственно-правовой системы объективных закономерностях публичного права и государственного управления, содержащие приоритеты в области построения непротиворечивой, целостной модели административно-правового регулирования, важнейшие требования и (или) ориентиры в сфере организации и практического функционирования публичной административной власти, а также взаимодействующих с ней субъектов.

Критериями принципов выступает взаимосвязь с наиболее характерными, приоритетными и общими для всей сферы административно-правового регулирования детерминационными зависимостями. Принципы выступают «ядром» системы административно-правового регулирования. В отличие от других общих положений, принципы — основополагающие правовые идеи, служащие началом, отправной позицией в дальнейшем правовом регулировании. Этим началам характерна устойчивая взаимосвязь, основанная, как правило, на схожести, а нередко и на противопоставленности различных правовых и социальных ценностей, интересов, которые проявляются в единых по своей природе процессах. Весь комплекс принципов, рассматриваемых в системном, диалектическом единстве, отражает наиболее существенные стороны и особенности механизма административно-правового регулирования. Названные критерии, в определенной степени, оценочные. Именно поэтому так важны легализация, практическое использование, доктринальное признание и обоснование принципов.

Несмотря на самостоятельное значение проблемы принципов административного права, в советский период в учебниках по административному праву в соответствии с имевшей место доктриной она уступала главенство вопросу о принципах государственного управления<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Старилов Ю. Н.* Административная реформа : к перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Воронеж. 2004. Вып. 16: Административная реформа в России : Политико-правовое и управленческое измерение. С. 260.

<sup>3</sup> См.: *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть общая. М., 1970. С. 12—26; Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. М., 1977. С. 20, 31.

Специальные организационные механизмы, находящиеся в основе предмета правового регулирования на уровне отрасли, подотрасли, дают основание идентифицировать специфический круг «принципов организации, функционирования и взаимодействия органов власти (в привязке к организационному компоненту правовой системы)»<sup>4</sup>. Актуальность выделения принципов административного права по организационно-управленческому критерию сохраняется и в современный период. Поскольку административное право — это организационно-управленческое право, для него наиболее важен объект регулирования, который оказывает значительное влияние на оформление подавляющего количества отраслевых норм. Поэтому принципы государственного управления — это преимущественно правовые принципы, правовым механизмом опосредования которых служит административное право. При этом изменяется общий подход к принципам административного права как к производным от принципов государственного управления. Вместе с тем следует поддержать точку зрения о некорректности и недопустимости отождествления принципов государственного управления и принципов административного права<sup>5</sup>.

Именно развитие правовых начал привело к появлению административного права и укоренению правовых черт административной системы. Правовые идеи, подходы, нормы, в которых выражены принципы, призваны строить модель поведения еще до момента возникновения управленческой деятельности субъектов, что в целом характерно для отрасли административного права. Таким образом, наиболее значимые результаты и тенденции развития сферы действия норм административного права соотносятся с принципами посредством правовой идеологии, правовой традиции, юридической практики, которая складывается преимущественно в сфере управления.

При этом внеконъюнктурностью обладает ряд принципов, формируемых в результате действия объективных закономерностей управления и права, например общие принципы права<sup>6</sup>.

Потребность получения баланса политико-управленческих и правовых механизмов, влияющих на развитие административного права, создает основную сложность в выработке его конкретных принципов, что сказывается на уровне их нормативной выраженности. Задача состоит не столько в придании принципам характера закономерного руководящего начала, что привело бы нас к необходимости консервации существующей области регулирования в одних рамках, сколько в постоянном расширении потенциала права для организации сферы деятельно-

---

<sup>4</sup> Скурко Е. В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 59.

<sup>5</sup> См.: Князев С. Д. Современные принципы административного права России : понятие, значение, виды // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 76.

<sup>6</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 196, 199.

сти субъектов публичного управления с учетом задачи повышения эффективности управления. Исходя из этого, принципы административного права, за редким исключением, объединяет диалектика взаимопроникновения области управления и области права. Разговор о приоритете одной из сторон этого взаимодействия неуместен, поскольку конструктивной позицией может быть только сохранение обоюдного интереса.

В практическом плане эта задача имеет крайне затруднительные пути воплощения в жизнь. Правовые средства либо «не работают», становятся «фиктивными» в силу своей неадекватности, либо снижается эффективность управления, и правовые решения теряют всякий смысл, что требует выработки новых правовых подходов. Органическая, взаимно детерминированная связь правовых средств и средств организации системы управления представляет собой закономерность административного права, которая подлежит последовательному учету в положениях, рассматриваемых в качестве принципов.

Принципы — область права, а право, как было показано, играет особую, исключительную роль в области публичного управления. В нормальных условиях публичная административная деятельность может рассматриваться как детерминированное правом явление, состоящее из комплекса отношений, которые возникают преимущественно в результате правового санкционирования. Правовые требования-ограничители или ориентирующие идеи, содержащиеся в принципах, в силу специфики сферы административно-правового регулирования (правовой природы основных объектов регулирования — исполнительная власть, государственная служба, публичные права и обязанности, правовые акты и т.д.) становятся приоритетными в управлении, создают общий желаемый режим организации деятельности субъектов административного права.

Управление отнюдь не вторично: будучи, как и право, социальным регулятором, оно использует его возможности и нуждается в наиболее полном закреплении своих принципов в правовых источниках. Постоянно растущие потребности государственного управления обуславливают высокую планку требований к уровню содержания правовых принципов, поэтому принципы постоянно развиваются и трансформируются по мере развития объекта регулирования. Можно сказать, что принципы управления трансформируются в правовые и становятся принципами административного права. Необходимо заметить, что и административное право может изначально предлагать правовые принципы, становящиеся принципами управления.

В целом система принципов административного права направлена на закрепление в качестве объекта правового регулирования определенной модели исполнительной власти, а также развитие правовых начал и установление правовых приоритетов деятельности государственной администрации и взаимодействующих с ней субъектов.

Итак, принцип административного права не может совпадать по объему с принципом государственного управления, поскольку он отно-

сится к правовой действительности, выражает интересы наиболее стабильной части правового регулирования, связанной с долговременным целеполаганием. Поэтому принципы административного права отражают объективные закономерности государственного управления, являются средством правового опосредования и нормативного закрепления принципов государственного управления, имеющих наиболее важное значение в качестве правовых регуляторов. Они также выполняют роль правового средства реформирования исполнительной власти.

Круг принципов определяется возможностями их классификации. Основываясь на степени взаимосвязи с государственным управлением принципы можно дифференцировать на правовые принципы государственного управления и иные; по предмету регулирования — связанные с организацией и осуществлением исполнительной власти и опосредующие деятельность других субъектов административно-правовых отношений. В зависимости от направленности по отношению к основной группе отношений в сфере исполнительной власти принципы административного права могут быть внутренними, определяющими внутреннее содержание управления, внутреннюю организацию системы исполнительной власти (в отношениях двух субъектов публичного управления, типа субъект — субъект), и внешними, определяющими взаимоотношения субъекта и объекта публичного управления.

Специфика административного права, многомерность и количественное многообразие, функциональные особенности принципов административного права обуславливают их разделение на три относительно самостоятельные группы. В основе разделения лежат как природа, механизм формирования того или иного принципа, так и направленность его на решение конкретного блока отраслевых проблем в соответствии с определенной последовательностью применения административного права.

Если рассматривать конституционные принципы вне рамок административно-правового регулирования и принимать во внимание их как внутриотраслевую интерпретацию и трансформацию в соответствующие принципы административного права, то будет ясна линия разделения принципов административного права на: 1) «общие» (специально-правовые) принципы административного права<sup>7</sup>; 2) правовые принципы государственного управления; 3) процессуальные принципы административного права. Последняя группа принципов имеет все основания рассматриваться обособленно в силу наличия складывающейся и неоформленной отрасли административно-процессуального права.

Все три группы принципов дифференцируются на принципы первого уровня — «конституционные» принципы, т.е. производные от конституционно-правовых или основанные на конституционных положениях, и принципы второго уровня. В целом можно констатировать двухуровне-

---

<sup>7</sup> «Общие» отраслевые принципы объединяет нацеленность на решение общих вопросов создания и последующей организации правового материала отрасли, т.е. на общую часть административного права.

вое распределение принципов административного права, что является признаком всякой суперотрасли.

Отраслевым принципам административного права уделяется особое внимание в связи с модернизацией основных административно-правовых институтов, изменением роли административного права в жизни общества. Ю. А. Тихомиров рассматривает в качестве отраслевых следующие принципы: обеспечение публичного интереса; подзаконный характер деятельности субъектов; компетентность и честное использование полномочий и публичной информации; иерархичность и подотчетность; специализация и оперативность; императивность правовых повелений; обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц; процедурная гарантированность объективного анализа и решения управленческих дел<sup>8</sup>.

В число принципов современного административного права С. Д. Князев предлагает включать следующие положения: социальная ориентация деятельности органов и должностных лиц публичной администрации; стабилизация управления и обеспечение эффективного общественного развития; детальная регуляция юридических процедур взаимоотношений граждан с субъектами исполнительной власти и защиты прав человека от произвола администрации; судебный контроль за деятельностью всех без исключения субъектов исполнительной власти; разграничение политической и административной составляющей публичной власти<sup>9</sup>.

Принципы административного права наиболее полно, системно показаны Ю. Н. Стариловым. К ним он относит такие общие требования конституционного характера, как законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие и правовая защита; единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ; разделение законодательной, исполнительной и судебной властей; обеспечение права граждан на участие в государственном управлении; принцип эффективного управления; равенство граждан перед законом; принцип гуманизма<sup>10</sup>. Продолжая классификацию принципов административного права, Ю. Н. Старилов выделяет группу организационных (организационно-функциональных принципов), в частности: принцип подконтрольности и подотчетности (принцип вертикальной подчиненности в системе управления); принцип единства основных требований, предъявляемых к государственному управлению; принцип профессионализма и компетентности; принцип гласности; принцип ответственности; принцип обязательного учета научных основ организации государственного управления<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> См.: Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2006. С. 60.

<sup>9</sup> См.: Князев С. Д. Указ. соч. С. 80.

<sup>10</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 199—210.

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 210—216.

Указанная система принципов в полной мере отражает состояние современного административного права, его сущностные черты и позволяет проводить в рамках данных принципов более детальное правовое регулирование и правоприменение. «Однако потребности развития российского общества и государства требуют определения основных целей, фундаментальных идей и ценностей государственного управления. Кроме того, вхождение России в мировое пространство также способствует четкому определению основных административно-правовых принципов»<sup>12</sup>. Это следствие масштабных преобразований, активно проходящих в сфере государственной исполнительной власти, и соответственно административного права<sup>13</sup>.

В работах, касающихся зарубежных правовых систем, помимо рассмотренных принципов административного права, нередко обосновывается самостоятельное значение таких принципов, как открытость и прозрачность, подотчетность, беспристрастность, справедливость<sup>14</sup>, разумность и необходимость (целесообразность административно-правовых предписаний), недискриминации<sup>15</sup>. Административные процедуры Швейцарии и других европейских государств основаны на использовании таких важных принципов, как следование устоявшейся практике<sup>16</sup>; принципы публичного интереса и соразмерности<sup>17</sup>.

Несмотря на некоторое отставание в вопросе непосредственного использования в судебной и административной практике принципов второго уровня или субпринципов, имеющих, помимо общеадминистративного, процессуальное назначение, нельзя обойти вниманием эту группу принципов. Тем более что с их помощью осуществляется модернизация административного права, происходит становление институтов административных процедур, регламентации, управления качеством, стандартизации государственных услуг, повышения прозрачности государственного управления и противодействия коррупции. В российском законе должны более обстоятельно и последовательно закрепляться и всемерно учитываться такие принципы, как необходимость правового обоснования; необходимость обоснования в форме закона; соотношение законности и усмотрения; применение вновь принятого регулирования к текущей процедуре; запрет произвола; принцип веры и доверия (запрет злоупотребления правом; запрет «противоречивого» поведения); отказ в применении права (запрет действий или бездействий, игнорирующих правовые притязания); запрет сверхформализма (запрет бессмысленного применения права в силу подчинения процессуального права

<sup>12</sup> Штатаина М. А. Указ. соч. С. 91.

<sup>13</sup> См., например: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 399—405.

<sup>14</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 178—190.

<sup>15</sup> См.: Штатаина М. А. Указ. соч. С. 91—96.

<sup>16</sup> Другое распространенное название принципа — «принцип правовой определенности» или «принцип правовой безопасности».

<sup>17</sup> Принцип также может иметь другое название «принцип соразмерности» или «принцип пропорциональности».

материальному); возложение бремени доказывания на административный орган (принцип исследования); обязанность передать дело полномочной инстанции; координация процедур (принцип одного окна); принцип общености по почте; обязанность обоснования; обязательность разъяснения возможности обжалования<sup>18</sup>; непредвзятости официальных лиц; раскрытия информации; доступности апелляций<sup>19</sup>.

Рассмотрение процессуальных принципов административного права осложняет отсутствие института административного правосудия. В отдельных источниках подчеркивается особое — конституционное значение двух процессуальных принципов: судебного надзора (право на обращение за судебной защитой) и должного процесса (процессуальная справедливость), включая право сторон быть выслушанными<sup>20</sup>. С развитием процессуальных начал административного права можно будет более обстоятельно подходить к принципам процессуальной подотрасли.

С учетом названных критериев, положений теории административного права и сравнительного анализа доктринальных представлений к правовым принципам государственного управления можно отнести принципы **демократизма; ответственности; эффективности управления; разделения властей; единства исполнительной власти; федерализма; гуманизма**. Для правового режима государственного управления будут иметь значение и другие принципы административного права: законности; равенства; приоритета публичных интересов; признания (приоритета) прав и свобод человека и гражданина.

Настоящая работа преследовала цель провести корреляцию современных политико-правовых перестроечных процессов, затрагивающих реформу исполнительной власти, принципов государственного административного управления и принципов административного права. Нами рассмотрены наиболее характерные в этом отношении принципы административного права. Многие из них находятся в стадии коренной трансформации, развиваются под влиянием задач, поставленных современным уровнем развития права и потребностей проводимой административной реформы. Соответственно роль принципов в установлении правового режима исполнительной власти будет только возрастать.

---

<sup>18</sup> См.: Административное право — укрепление государства и динамика социально-экономического развития (научная конференция) // Государство и право. 2002. № 8. С. 106.

<sup>19</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 45.

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 148.

*Саратовский филиал Института государства и права РАН*

*Петров М. П., кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке*

*Saratov Department of State and Law  
Institute RAS*

*Petrov M. P., Candidate of Legal  
Sciences, Associate Professor, Deputy Head  
of Saratov Department of State and Law  
Institute RAS*